

L'Assurance Mutuelle Agricole

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue

le 3 Juin 1935

PAR

Albert Blanchoin

M. W. OUALID, *Président*

MM. C. PERREAU }
B. NOGARO } *Suffragants*

IMPRIMERIE GRAPHIQUE

9, Rue Saint-Gilles - PARIS (3^e)

1935

L'Assurance Mutuelle Agricole

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue

le 3 Juin 1935

PAR

Albert Blanchoin

M. W. OUALID, *Président*

MM. C. PERREAU }
B. NOGARO } *Suffragants*

IMPRIMERIE GRAPHIQUE

9, Rue Saint-Gilles - PARIS (3^e)

1935

**La Faculté n'entend donner aucune approba-
tion ni improbation aux opinions émises dans
les thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.**



CHAPITRE I

DE L'ASSURANCE DEFINIE PAR SON ELEMENT ESSENTIEL : LA MUTUALITE

« La notion de l'assurance est simple », écrit M. Paul Sumien au début de son *Traité théorique et pratique des Assurances terrestres*; il est plus facile de supporter collectivement les conséquences dommageables des risques individuels que de laisser l'individu seul et exposé à ces conséquences, qu'elles proviennent des sinistres qui le frappent ou qu'elles résultent d'une responsabilité qu'il a encourue. C'est une application spéciale et particulièrement féconde de l'instinct d'association : l'homme recherche le secours de ses semblables pour porter un fardeau trop lourd. »

Et l'auteur conclut : « De cette notion fondamentale, il résulte que, sous quelque forme que soit réalisée l'assurance, — par un organisme revêtant la forme d'une société mutuelle ou d'une compagnie à prime fixe — elle se révèle dans tous les cas comme un contrat collectif conclu entre les assurés groupés en mutualité d'une part, et l'assureur d'autre part, afin que celui-ci répartisse entre eux la perte résultant des sinistres annuels. »

Définissant l'assurance en des termes rigoureux et plus strictement juridiques, M. Joseph Hémar (1) écrit : « L'assurance est une opération par laquelle une partie, l'assuré, se fait promettre, moyennant une rémunération, la prime, pour lui ou pour un tiers, en cas de réalisation d'un risque, une prestation par une autre partie, l'assureur, qui, prenant en charge un ensemble de risques, les compense conformément aux lois de la société. »

Ainsi, si l'on considère non le contrat d'assurance, mais l'objet et le support du contrat, l'assurance se résoudrait en trois éléments essentiels : l'association contre un risque aux fins d'une indemnisation éventuelle.

(1) *Théorie et pratique des Assurances terrestres.*

Tout d'abord apparaît le risque, élément fondamental, événement qui doit être possible, mais non probable, — car c'est dans la rareté du risque que se reconnaît son assurabilité. L'assurance, à cet égard, pose une sorte d'équation (si l'on néglige la marge bénéficiaire) : une multitude de cotisations faibles dont le montant moyen est l' x à déterminer venant équilibrer quelques sinistres rares et lourds. « Le but de l'assurance est de compenser une perte éventuelle très grave par un sacrifice certain mais relativement minime (1). »

Les divers projets et propositions qui ont été déposés en ces dernières années (2) sur les bureaux des deux Chambres tendant à organiser l'assurance des calamités agricoles et la loi elle-même qui en est issue, se sont appliqués à discerner parmi les calamités celles qui pouvaient être assurées et celles qui n'étaient pas susceptibles d'être garanties par les procédés techniques de l'assurance. La simple constatation que dans les différents textes étaient prévues et distinguées deux caisses : l'une d' « assurance », l'autre d' « assistance » ou de secours, prouve suffisamment que la première préoccupation de leurs auteurs fut de séparer ce qui est assurable de ce qui ne l'est pas. La condition fondamentale que doit remplir un risque pour être assurable, c'est une ample répartition.

Il ne peut y avoir assurance, en effet, que lorsque le risque est largement réparti, c'est-à-dire est supporté en définitive par un « groupement plus ou moins conscient il est vrai, mais un groupement d'individus exposés aux mêmes risques et se protégeant mutuellement contre les conséquences des risques qui les menacent tous ».

L'assurance ne se conçoit que collective, et ce n'est que par une habitude de langage assez illogique et très peu conforme aux faits que l'on dit parfois que tel individu reste son propre assureur. L'expression est si parfaitement contradictoire à l'idée même d'assurance, qu'elle signifie précisément que cet individu en définitive ne s'assure pas. Historiquement et logiquement, l'institution de l'assurance n'a pour but et ne pouvait avoir pour fonction que de faire passer sur le compte d'une collectivité ce qui risquait d'écraser l'individu. Plu-

(1) Rapport d'ensemble présenté par M. R. Alibert, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat, au nom de la Commission chargée d'étudier les mesures d'application de la loi du 15 décembre 1922, p. 115.

(2) Projet gouvernemental, Proposition Jaubert-Delbos, Proposition Bonnevey, Proposition du groupe socialiste, Proposition Gadaud, etc....

sieurs personnes s'associent contre la menace que constitue le risque et décident que s'il arrive un sinistre de nature déterminée à l'une d'elles, le coût de la répartition sera supporté par l'ensemble. La menace du risque et le risque lui-même passent ainsi du plan individuel à un plan collectif et se diluent dans la masse des assurés.

L'assurance n'apparaît pas ainsi si différente de ce qu'on appelle l'entr'aide; elle est en définitive une simple application du principe de solidarité sociale. « Son fondement moral et juridique, dit également M. Alibert, est l'idée de solidarité. » La mutualité telle qu'on l'a conçue sous des formes rudimentaires, dès l'origine de l'histoire des peuples, est une union de forces aboutissant à des droits et à des devoirs — union sanctionnée par la constitution d'un fonds commun de ressources collectives. La mutualité sous ses différentes formes, soit qu'elle tende à garantir l'individu contre le risque de maladie ou le risque de vieillesse, soit au contraire qu'elle se dirige vers une forme plus définie et une technicité plus savante de l'assurance, exclut le principe de charité, lequel est, en un certain sens, fondé sur l'arbitraire, c'est-à-dire du moins sur l'appréciation individuelle des besoins et des risques, pour faire appel à celui de la solidarité. Selon Pierre Larousse, solidarité et mutualité se définissent l'une par l'autre. Ainsi que le dit le professeur Hémard, « la mutualité est plus ou moins apparente, plus ou moins accentuée, suivant les formes de l'assurance; elle n'en existe pas moins partout où il y a assurance ».

*
**

Si l'on considère ces deux autres éléments constitutifs de l'assurance que sont l'indemnité et l'association, ne voit-on pas qu'ils présupposent encore une vaste solidarité sous-jacente? A vrai dire, risque, indemnité, association sont, dans l'assurance, si étroitement unis et enchevêtrés que l'on pourrait aller jusqu'à prétendre qu'ils sont trois aspects d'une même figure, ou qu'une même substance juridique les anime : la mutualité.

L'indemnisation du sinistré présuppose en effet le groupement des individus susceptibles d'être atteints par le sinistre et sur qui pèse le risque. Bien plus, une tendance se fait jour d'élargir indéfiniment le champ de l'assurance jusqu'à y comprendre des individus qui ne soient pas menacés. L'assurance obligatoire est dans la logique de l'évolution sociale. Mais il convient de remarquer que l'obligation

n'atteindra pas sans doute seulement les assujettis de fait au risque. Il y a, et de plus en plus, il y aura des assujettis à la cotisation qui ne pourront être en aucun cas bénéficiaires. Nous pensons non seulement aux assurances sociales que le budget de l'Etat vient si puissamment alimenter, mais aussi à la caisse des calamités agricoles, même à cette ébauche de caisse née bâtarde d'un amendement de M. Bonnevay à la loi de finances (art. 55 b à 56 b) de mars 1932, et d'une vieille proposition de M. Carrère reprise avec de multiples modifications par M. Gadaud. En réalité, l'association s'épand dans la mutualité et de plus en plus la mutualité débordera sur la solidarité, — teintée de solidarisme (1).

Reste l'association. Serait-il nécessaire de procéder à de longs développements? L'association, sans quoi la garantie du risque est inconcevable, et irréalisable l'indemnisation du sinistré, est toute mutualité. « L'association, dit le *Répertoire Général du Droit Français* de Carpentier, est un élément essentiel (de l'assurance); c'est elle qui, à l'aide des cotisations de chacun, forme les capitaux assurés et permet de diminuer le dommage résultant de la destruction accidentelle à laquelle pare l'assurance ». Il n'est pas d'assurance sans compensation, c'est-à-dire sans groupement. Il n'est pas de couverture efficace d'un risque sans l'association de ceux que le risque menace.

(1) Ce qui fut d'abord réparation exacte ou proportionnée tend presque toujours à devenir réparation forfaitaire d'un risque professionnel d'entreprise, d'où l'on passe tout naturellement à la notion du risque social.

On ne dira jamais assez combien ce petit livre publié chez Colin en 1897, sous le titre *Solidarité*, et qui ne faisait du reste que reproduire un article paru dans la *Nouvelle Revue* en 1896, a exercé d'influence sur notre droit social.

Et pourtant, à bien des égards, le volume de Léon Bourgeois était sommaire, imprécis, elliptique, incomplet. Le fondement juridique de son solidarisme était si inconsistant que les économistes et les juristes n'eurent point de peine à faire crouler le frêle édifice. On n'est pas bien sûr même que M. Léon Bourgeois ait toujours distingué avec une sûre netteté la solidarité-fait et la solidarité-devoir. En dépit des éclaircissements qu'il prétendit apporter à son « corps de doctrine » dans l'*Essai d'une Philosophie de la Solidarité*, il est assez difficile d'admettre des fondements aussi précaires et aussi hétéroclites que la solidarité organique de Durkheim, le sentiment du juste (M. Pirou a dit à ce sujet : Léon Bourgeois se garde d'ailleurs de rechercher d'où vient en nous le désir de justice, parce qu'une investigation de ce genre l'entraînerait sur le terrain de la métaphysique, où la doctrine solidariste s'interdit de pénétrer) et le fameux quasi contrat social dont il est bien permis d'affirmer que ce n'est guère qu'une trouvaille ingénieuse.

Mais n'a-t-on point dit cent fois que ceux qui exercent l'influence la plus vaste, la plus décisive et la plus profonde sur le mouvement des mœurs et du Droit ne sont pas les philosophes ni les inventeurs, mais bien plutôt les vulgarisateurs. Voltaire fut-il autre chose qu'un vulgarisateur de génie? Et il a bien eu quelque part dans la genèse de la Révolution. Il n'est pas très certain que Lénine ait jamais conçu une idée neuve. Et cependant, par ses soins, c'est à la fois une mystique et un monde qui naissent. Un peu en deçà, ce fut le sort de Léon Bourgeois. Le vague même de ses théories devait séduire. Toute une législation sociale se réclame du solidarisme et encore que le parti radical n'ait jamais eu de programmes bien définis, on peut dire que l'essentiel de ses formules actuelles, et aussi de ses réalisations, était en germe dans ce quelconque petit livre, facile et presque amusant, que publia un jour l'un des pontifes d'un radicalisme un peu désuet.

Il n'est pas de convention efficace d'indemnisation, sans constitution d'une masse commune, sans création d'un fonds de ressources collectives et coopératives grâce à quoi l'on pourra faire face au coût de réparations.

L'auteur anonyme d'un cours remarquable qui a été professé durant l'hiver 1930-1931 à l'Ecole Polytechnique d'Assurance, développe cette idée en des termes particulièrement heureux.

« La notion d'assurance tire son origine du besoin qu'ont éprouvé les hommes de s'associer pour supporter plus facilement le lourd fardeau de la responsabilité ou du dommage. Plus la civilisation sera développée, plus la culture individuelle sera raffinée, plus les hommes apercevront les dangers qui les menacent et plus ils sentiront la nécessité (1) de se garantir contre des risques certains ou éventuels par des procédés qui auront pour effet de les prévenir, de les réduire ou de les annihiler. « La notion d'assurance est donc une application spéciale et particulièrement féconde de l'instinct d'association (2). »

Voici en effet le mécanisme de l'assurance considérée et analysée à la lumière de ce principe.

« L'assurance se présente sous la forme d'un contrat collectif passé entre l'assureur et les assurés, afin que ceux-ci supportent mutuellement les pertes ou dommages résultant pour eux de la force majeure, du fait d'autrui ou de leur propre fait. Il résulte de cette conception que l'assureur sera le gérant de la mutualité et que, loin de chercher à se substituer à l'un d'eux, il cherchera, au contraire, à en grouper le plus grand nombre possible, disposant ainsi d'une valeur économique suffisante non seulement pour réparer les conséquences du sinistre, mais encore pour en atténuer le fardeau par une répartition d'autant plus importante que le nombre d'assurés sera plus grand. Conscients des avantages qui résultent de la certitude de ne pas être exposés à une charge trop lourde, les assurés consentent à s'imposer un léger sacrifice pécuniaire en acquittant annuellement une prime ou cotisation. »

(1) D'où, encore une fois, l'évolution de la notion de l'assurance vers le concept de « risque social » de plus en plus large. A la limite, un incendie pourra très bien être couvert par une collectivité X... au moyen de ses ressources budgétaires normales, sans qu'il y ait lieu de faire intervenir la technique d'assurance. Voir à ce sujet les très curieuses « assurances municipales » de certains cantons suisses et aussi nos caisses d'incendies.

(2) SEMIEN, *op. cit.*

Et l'auteur conclut :

« Ce lien d'association entre les assurés existe même dans les assurances à primes fixes, contrairement à ce qu'il semblerait à première vue, en raison de la fixité de la prime et du fait que c'est l'assureur qui supporte en fin de compte la perte ou le bénéfice du profit. En réalité, la société à primes fixes (l'assureur) n'est qu'un gérant de ses clients, groupés en mutualité, elle ne joue que le rôle d'un intermédiaire chargé d'encaisser les primes et de répartir le risque entre les assurés ; seule, elle serait incapable d'assumer la totalité du risque. »

Mais ici arrêtons-nous un instant pour procéder d'une part à des distinctions nécessaires et d'autre part assister à toute une série de variations tantôt croissante et tantôt décroissante de l'idée et de l'esprit de mutualité dans l'entreprise d'assurance.

CHAPITRE II

COMPAGNIES A PRIMES FIXES ET GRANDES MUTUELLES

Dans les sociétés d'assurances mutuelles, la mutualité — il va sans dire — apparaît facilement : selon l'expression de MM. Colin et Capitan « la mutualité y est visible et patente ». Les sociétaires sont en effet eux-mêmes les assurés. Chaque mutualiste est à la fois assureur et assuré. Il y a entre ces deux rôles et qualités, qui sont aux extrémités et aux pôles de l'acte contractuel d'assurance, une unité indivisible par quoi se marque très fortement la mutualité fondamentale et essentielle de ces sociétés.

Il ne faudrait pas se méprendre pourtant, et conclure de l'apparence à la réalité. Il ne conviendrait pas surtout de confondre les différentes catégories de mutuelles. Et si, comme les distingués civilistes, on songe avant tout sinon uniquement « aux grandes mutuelles », à celles qui sont régies par la loi du 17 mars 1867 et le décret du 22 janvier 1868, on ne doit pas oublier qu'un arrêt de la Cour de Cassation en date du 28 novembre 1929, confirmé par deux décisions de la Chambre Civile du 26 février 1935 (1) a décidé que, bien que, dans une société mutuelle, l'assuré fût en même temps assureur, il n'y avait pas lieu d'établir un lien d'interdépendance si étroit entre l'un et l'autre, que ce qui engage le premier engage le second et réciproquement. Il y a là deux personnes juridiques distinctes qui doivent signifier

(1) L'une de ces décisions (Société « Ancienne Mutuelle du Calvados » contre Fleuriau-Duval) comprend un attendu ainsi rédigé : « ... Attendu d'autre part, que l'adhésion donnée tacitement par Fleuriau-Duval, *en tant qu'associé*, à la modification des statuts, n'impliquait pas nécessairement renonciation de sa part à un droit qu'il tenait, *en tant qu'assuré*, de sa police particulière antérieure.... »

Cette jurisprudence récente a pris corps à l'occasion des nombreux différends auxquels a donné lieu le décret du 8 mars 1922 qui conférait aux sociétés mutuelles la faculté de substituer la période décennale à la période quinquennale prescrite par le décret du 22 janvier 1868. La question était au juste la suivante : La modification apportée aux statuts en application de cette disposition était-elle opposable aux contrats en cours ? La Haute Juridiction a répondu par la négative, en posant le principe de la dissociation des personnalités juridiques. Or, il faut remarquer qu'elles étaient jusqu'alors confondues. La même Chambre civile, dans un arrêt du 2 août 1923, avait décidé en effet (D. P., 94.1.212) que dans une société d'assurance mutuelle, chaque associé joue en même temps le double rôle d'assureur et d'assuré.

leur volonté expressément et contracter le cas échéant chacune pour son propre compte.

Dans l'assurance à primes fixes, on ne retrouve à aucun degré la compénétration de l'élément assureur et de l'élément assuré. Les assurés ne se connaissent pas. Ils se sont adressés à une société constituée ordinairement dans la forme des sociétés anonymes. Société proprement commerciale et qui poursuit un but de lucre et de profit. Il s'agit d'une véritable entreprise et le contrat d'assurance se définit en ceci « que moyennant le versement par chaque assuré d'une contribution fixée d'avance et à forfait, la compagnie d'assurance s'engage à payer les indemnités en cas de sinistre faisant encourir le risque prévu ».

De cette définition semblent résulter des différences bien accusées entre la Mutuelle et la Compagnie à primes fixes. La mutuelle groupe des personnes qui se font confiance. Elle est constituée essentiellement par la mise en commun de risques et, au préalable, de cotisations qui représentent une sorte de provision à valoir sur la masse des indemnités. Cette masse est, en effet, en un début d'exercice, encore à déterminer, bien que la statistique, qui est la technique fondamentale de la science d'assurance (1) tâche d'équilibrer ce risque par cotisations au moyen d'approximations successives. Il reste que la cotisation de mutualité s'opère théoriquement en deux fois : le premier versement est forfaitaire et susceptible d'être compensé ensuite en plus ou en moins par un second règlement de fin d'année. La Mutuelle, puisqu'elle s'interdit de faire des bénéfices, se doit d'ajuster aussi rigou-

(1) L'assurance que ne précède et n'accompagne en chacun de ses pas la statistique n'est qu'une caricature d'assurance. L'assurance à la petite semaine, l'assurance empirique ne se concevrait même pas s'il n'existait un moyen confortable pour nombre de sociétés de se passer de statistique; il consiste à utiliser les chiffres laborieusement recueillis par les sociétés prévoyantes ou, plus simplement, ce qui revient au même, à adopter leurs tarifs.

Il est intéressant de souligner ici que les Américains qui ont, comme l'on sait, le culte de la statistique, considèrent volontiers l'industrie d'assurance comme le type même de toute industrie et plus largement de toute économie sagement ordonnée. Que se propose en effet l'assureur lorsqu'il recourt à de minutieuses statistiques? Il cherche tout simplement, en définitive, à équilibrer production (qui est ici cotisation) et consommation (qui s'appelle en éventualité risque, et lorsque le risque s'est réalisé : sinistre). N'est-ce pas là l'équation que pose au monde une anarchie économique chaque jour croissante? Mais il faut observer que l'assurance mutuelle, par la souplesse de son mécanisme d'échelle mobile et de primes adaptables, se révèle moins mathématique et plus humaine. L'assurance, qui est toujours une participation aux pertes, devient alors et à titre égal une participation aux bénéfices. Si l'on ajoute que la mutualité associe les assurés au contrôle et les intéresse à la gestion, on doit conclure qu'elle présente ainsi — et ce n'est pas un élément négligeable de cette comparaison, à laquelle nous tentons de procéder — un degré de valeur sociale, voire morale, bien supérieur à celle des compagnies à primes fixes.

reusement que possible l'actif produit par les cotisations au passif des sinistres : la cotisation est donc en principe variable : elle constitue un premier apport susceptible d'être majoré par un rappel ou diminué par une ristourne.

Au contraire, dans la Compagnie à primes fixes, — l'expression même qui sert à désigner ces sociétés est suffisamment nette à cet égard — la prime est prédéterminée et préétablie de telle sorte qu'elle ne puisse être modifiée quoi qu'il arrive par la suite. S'il y a, en clôture d'exercice des excédents, ils constitueront des bénéfices qui seront répartis entre les actionnaires ou recevront tel emploi que décidera l'assemblée générale. S'il y a un déficit, on sera obligé de faire appel aux réserves ou de rechercher quelque solution que ce soit, sans pouvoir songer à demander aux assurés un supplément de primes.

Cependant, nous l'avons déjà vu, la Mutualité, pour imparfaite qu'elle soit dans les Compagnies, n'en subsiste pas moins. Assurance et Mutualité se confondent si profondément et si absolument que les différentes formes d'assurance ne sauraient être autre chose que des applications diverses du principe mutualiste. Ainsi que l'écrivit V. Senés (1) : « l'assurance à primes fixes est toujours, d'une façon générale, la réparation par tous les membres de la Mutualité, des dommages causés à quelques-uns par un risque déterminé ».

« Que les indemnités afférant aux victimes du hasard leur soient remises avec l'argent fourni par des co-associés ou par un tiers — la Compagnie — avec l'argent des co-assurés, c'est toujours le même procédé, et l'assurance est toujours un contrat d'indemnité, réclamant le concours de tous pour venir en aide à ceux que le hasard a frappés. »

M. Joseph Hémaré exprime la même idée avec plus de force encore : « La Compagnie n'est qu'un intermédiaire chargé de rassembler les assurés fournissant l'argent nécessaire au paiement des indemnités. *Ces assurés sont mutualistes sans le savoir*, ils ne sont pas consciemment associés ou membres du groupement, ils n'ont pas à se préoccuper de leurs co-associés, mais la Compagnie réalise intérieurement la mutualité, elle est la gérante de cette mutualité d'assurés. »

Les revenus du capital social et les réserves elles-mêmes ne doi-

(1) *Les Origines des Compagnies d'Assurances*, 1900.

vent en effet servir qu'exceptionnellement et pour le cas où les sinistres survenus, particulièrement graves, dépassent sensiblement les moyennes fondées sur les chiffres statistiques. A plus forte raison l'appel au capital social est-il chose toute théorique.

Le jeu normal commandé par la bonne technique d'assurance, c'est que les sinistres soient payés uniquement par les cotisations (1). Celles-ci doivent être établies de façon à pouvoir équilibrer chaque année les sinistres en laissant un profit marginal qu'on appelle, en langage d'assurance, « la marge de sécurité ». La Mutualité subsiste grâce à ce mécanisme. Les capitaux accumulés, les bénéfices à répartir, dissimulent, mais ne suppriment pas ce qui, dans toute Assurance, constitue le fondement même : la Mutualité (2).

En définitive, dans la Compagnie à primes fixes comme dans la Société mutuelle, l'assurance est essentiellement constituée par la mise en commun du risque redouté et la prime n'est que le résultat de la répartition et de la compensation par avance du coût du sinistre. Aussi bien, si les règles techniques de la compensation et les bases statistiques sont ici et là identiques — et cela va de soi — les moda-

(1) Bien entendu, il y a loin souvent du principe à son application. Un état de prévisions d'assurances doit non seulement comporter une marge de sécurité, mais aussi, durant les premières années du moins, laisser la possibilité de prélever sur les excédents de recettes de convenables réserves.

On a souvent discuté et contesté le principe même des réserves au nom de cet axiome, fondement même de la science d'assurance : « Les primes et cotisations doivent chaque année suffire à payer les sinistres ». Mais si l'on peut, sur la loi des grands nombres et sur la loi des moyennes, établir de si grandes probabilités quant aux sinistres, qu'une surprise mauvaise est presque toujours évitée aux directions prévoyantes, du moins faut-il compenser par avance une faute de technique ou d'appréciation commise au moment de la réception d'un risque. Il faut « matelasser » les coups, si l'on ose dire. Et les Mutuelles elles-mêmes, les grandes Mutuelles comme celles que régit la loi de 1900, doivent songer à s'assurer une honorable retraite d'une année déficitaire sur leurs gains des années précédentes. Il est certain que le problème des réserves est un des plus dangereux écueils que puisse rencontrer la Mutualité.

Il faut avoir en effet le courage de reconnaître et la loyauté d'avouer que la constitution de réserves, pour si nécessaire qu'elle soit, pose un dilemme redoutable : ou s'exposer à voir s'affaiblir la confiance des assurés ou renoncer aux principes mêmes de la Mutualité.

Les Mutuelles 1900 ont pourtant, dans l'ensemble — nous reviendrons assez longuement sur ce point — réussi à tourner l'écueil et à éviter le dilemme. Leurs réserves ne sont jamais, ou presque jamais, des amas spéculatifs. Elles n'empêchent pas les ris-tournes et en réduisent à peine l'importance. Elles constituent seulement la caution de garantie qu'exige une sage gestion et une technique qui s'affirme non point sur des considérations abstraites, mais sur des réalités. Au contraire, les Mutuelles 1867 ont trop souvent succombé à la tentation de renforcer une confiance paresseuse et à base d'illusion en accumulant des capitaux qui leur donnaient une grosse puissance sur le marché financier.

C'est, à n'en pas douter, une des raisons primordiales qui font considérer désormais avec une apparence de raison que la plupart des Mutuelles 1867 n'ont qu'une façade de mutualité.

(2) « Dans l'assurance mutuelle, écrit M. J. Hémar, la mutualité ou communauté des assurés forme l'entreprise d'assurance. Dans l'assurance contractée auprès d'une société par actions, l'entreprise d'assurance est distincte de la mutualité des assurés, la société qui a l'entreprise d'assurance n'est que la gérante de la mutualité. »

lités d'application se retrouvent assez exactement les mêmes. Et cela n'était plus nécessaire. C'est ainsi que, bien souvent, et malgré la différence profonde qui, juridiquement, les sépare, la Compagnie à primes fixes et la Société mutuelle adoptent des tarifs sinon équivalents, du moins très voisins l'un de l'autre. Si l'on ajoute que dans les Mutuelles du type de la loi de 1867, les rappels de cotisations sont de plus en plus rares — et ils sont même d'ordinaire interdits par les termes de la police — si d'autre part les ristournes sont plus exceptionnelles encore, on comprend que l'assuré ne fasse pas une distinction parfaitement nette entre l'une et l'autre forme d'assurance. Payant les mêmes cotisations et recevant les mêmes indemnités en cas de sinistre, il perçoit malaisément que la Société mutuelle représente une sorte différente d'assurance. C'est qu'il n'a pas conscience d'être en même temps qu'assuré, assureur, et par suite d'être pour une part maître des destinées de la Société qui le garantit (1). On sait combien les sociétaires assistent peu souvent aux assemblées générales, combien ils usent peu de leurs droits, par nonchalance peut-être, mais aussi et surtout, semble-t-il, parce qu'ils en ignorent l'étendue. Il faut conclure, avec la plupart de nos économistes, de nos écrivains financiers et un grand nombre de parlementaires, à la nécessité et à l'urgence de réformer et de réviser — sur ce point comme sur tant d'autres — la législation désuète et mal adaptée aux conditions économiques du monde moderne, de 1867, sur les Sociétés commerciales. Ne pourrait-on pas, notamment, édicter que les sociétaires fussent tenus d'assister aux assemblées générale, sinon de s'excuser et d'invoquer des raisons suffisantes et dans ce cas de se faire représenter? (2) Les excuses, il est vrai, risqueraient de devenir rapidement de style. Il reste cependant que si cette disposition était formulée nettement, aux termes de la police, plus nombreux seraient sans doute les membres des grandes mutuelles qui s'intéresseraient au sort de leur société et qui acquerraient ainsi une conscience plus

(1) Il faut noter que pour une bonne part le sociétaire a perdu cette conscience lorsque la mutuelle a étendu son champ d'activité. Toutes les mutuelles ont eu à l'origine un rayon d'action étroitement régional. Leurs noms seuls sont significatifs à cet égard (Mutuelle du Mans, Mutuelle de Seine et Seine-et-Oise, Mutuelle du Poitou, etc.). Elles ont perdu leur caractère le jour où leur ambition n'a plus connu les limites d'une province.

(2) Les statuts-types des mutuelles fascistes contre la mortalité du bétail comprennent une disposition (art. 12) aux termes de laquelle tous les sociétaires sont tenus d'assister à l'assemblée générale, ou de justifier des empêchements qui s'opposent à leur présence, moyennant quoi ils peuvent déléguer leur droit de vote à un autre sociétaire.

exacte, non point seulement de leurs devoirs et de leurs droits, mais en tant qu'assureur et assuré, de leur personnalité juridique véritable (1).

De cette analyse sommaire, incomplète, et partant inexacte (confuse au surplus, parce qu'en comparant mutuelles et compagnies, nous nous sommes appliqués à les « unir et distinguer » conformément et que nous avons été amenés de la sorte à souligner que si elles sont séparées en droit profondément, — en fait elles se rejoignent par dessus cet abîme artificiel creusé par les théoriciens), il est malaisé de déduire une conséquence formelle. Pourtant, on peut entrevoir dès maintenant, semble-t-il, que si l'assurance est en son essence une mutualité, elle est d'autant plus parfaite que se manifeste mieux dans la forme juridique qu'elle adopte, l'esprit de mutualité. Et ceci nous autorise à affirmer que les sociétés mutuelles, en dépit des déviations qui en font de véritables sociétés capitalistes et à but lucratif, représentent, dans la mesure où elles sont imprégnées de mutualité, une forme plus évoluée d'assurance. (Non pas nécessairement selon l'histoire, puisqu'au contraire, et quoiqu'en prétendent les distingués spécialistes que sont MM. Hamon, Senès et consorts, l'histoire semble prouver qu'à l'origine l'assurance fut une mutualité et non pas une conquête du capitalisme, — mais d'après la raison et d'après l'analyse.)

Nous ne nous attarderons pas autrement à discuter des mérites et des avantages pratiques de la Mutuelle de 1867 sur la Compagnie à primes fixes ou inversement. C'est là une vieille querelle, une controverse qui a duré pendant un demi-siècle, sans résultat, comme la plupart des querelles et des controverses : les unes et les autres ne font guère, en effet, que confirmer dans leur foi et dans leurs convictions antérieures les personnes qui s'affrontent et les tenants des thèses opposées.

Il aurait pu y avoir une expérience décisive. S'il avait été démontré que les sociétés d'assurances mutuelles présentent moins de sécurité et de stabilité que les compagnies à primes fixes, ou si, au contraire, on avait pu faire la preuve que les compagnies à primes fixes poursuivent bien plus le bénéfice de leurs actionnaires

(1) Au fond, cette évolution est dans la logique des faits. Le vote politique qui est jusqu'à présent un *droit* et une simple faculté, tend à se transformer par le jeu de l'obligation en un *devoir* sanctionné et en une fonction sociale.

que l'intérêt de leurs assurés; si, à l'appui du premier argument, on avait pu avancer une liste proportionnellement plus longue de sociétés mutuelles ayant fait faillite, si à l'appui du second on avait pu faire état de procès plus nombreux, de contestations plus audacieuses, plus déloyales au moment du règlement, — il est possible, en effet, que l'arbitre de la situation eût fait pencher la balance dans un sens ou dans l'autre. Mais il n'en a pas été ainsi, la question est restée théorique. On n'a peut-être pas osé faire appel à cette épreuve d'une valeur incontestable, certes, mais qui aurait pu être à deux tranchants s'il est vrai que les faillites et liquidations ont été fort nombreuses dans un cas comme dans l'autre, et si, par ailleurs, il fût une époque où les contentieux des compagnies et des mutuelles manifestaient une activité également fébrile (1)....

Aussi bien, comme il arrive souvent, les deux adversaires paraissent s'être réconciliés pour mieux faire face à un ennemi commun : les Mutuelles Agricoles.

(1) Dans le cours du XIX^e siècle, sur 150 Compagnies, 70 ont disparu, et sur 200 Mutuelles, 50 seulement ont survécu, ce qui donne des résultats qu'on peut tenir en gros pour équivalents.

CHAPITRE III

LA MUTUALITE AGRICOLE, MUTUALITE PURE

La Mutualité 1900 ne présente certes pas un appareil bien redoutable. Nous exposerons plus loin la structure administrative des caisses d'assurances agricoles ; qu'il suffise d'indiquer ici qu'elles sont hiérarchisées et qu'elles comportent trois degrés : à la base, des caisses locales qui se réassurent à des régionales ou départementales, lesquelles sont elles-mêmes groupées et réassurées en une Centrale ou Fédération dont le rayon est national.

La loi du 4 juillet 1900 exige dans son article unique que, pour bénéficier des exemptions d'impôts, les sociétés d'assurances mutuelles soient gérées et administrées gratuitement.

L'intention du législateur telle qu'elle est apparue au cours des discussions et des travaux parlementaires, était à n'en pas douter de faire reposer tout l'édifice qu'il s'agissait de construire sur un principe de dévouement absolu et de parfait désintéressement. C'est en cela tout d'abord que se distingue la petite mutuelle de la grande mutuelle. Celle-ci, qui a accepté les charges et aussi, disons-le, les bénéfices de la loi de 1867, peut sinon distribuer des dividendes puisqu'il n'y a pas de capital social, du moins rémunérer comme elle l'entend et son conseil d'administration, et sa direction, et le personnel de tout ordre. La mutuelle agricole, au contraire, est emprisonnée dans des règles très étroites qui sont sa grandeur, et constituent sa noblesse, mais qui risquent, il faut bien l'avouer, de la gêner considérablement dans son essor et de retenir dans des limites assez tôt atteintes son activité.

Du reste, il est vraisemblable qu'à l'origine, le Parlement n'ait pas entrevu les possibilités indéfinies d'extension et de progrès que renfermait l'idée même de mutualité. Au moment où il s'apprêtait à intervenir, n'existaient guère que des petites locales à rayon communal ou cantonal. Elles se réassuraient le plus souvent à des compagnies ou à des grandes mutuelles ou même ne se réassuraient pas, gardaient pour elles l'intégralité du risque qu'elles avaient accepté de couvrir.

On se doute qu'il n'y avait pas là une sécurité très grande, puisque la répartition ne pouvait se faire, la compensation ne pouvait jouer, que le risque n'était pas divisé et que d'autre part les réserves étaient soit inexistantes, soit hors de proportion avec les sinistres éventuels...

Il n'est pas présomptueux de penser que le législateur, impressionné par cette audace véritablement admirable en ce qu'elle représentait d'efforts sincères vers une mise en commun sans réserve des risques de malchance, — audace imprudente au suprême degré s'il est vrai qu'aucune règle technique d'assurance n'était respectée ni même le plus souvent pressentie. — a voulu aider ces petites locales disséminées sur le territoire et sans grande vigueur, à vivre et à prospérer même. — mais en gardant le caractère distinctif qui avait été le leur jusqu'au vote de la loi du 4 juillet.

On ne saurait mieux définir ce caractère qu'en disant que la locale constituait à ce moment-là une solidarité très parfaite, mais à base étroite et qui était animée d'un esprit familial ou si l'on préfère patriarcal. Le plus souvent, c'est un gros propriétaire philanthrope de la région, un adepte de ce « paternalisme » qui joua ici comme dans tant d'autres domaines un si grand rôle, qui avait pris l'initiative de réunir un certain nombre d'agriculteurs et de constituer pour eux et avec eux une mutualité d'incendie comme il existait depuis bien longtemps déjà des mutualités de vieillesse et des mutualités de maladie. Un argument servait communément à l'orateur. Il faisait état des cotisations versées durant des années et des années par ses auditeurs et lui, à telle compagnie d'assurance contre l'incendie; jamais aucun sinistre n'était survenu. Dès lors était apparue l'idée de se grouper pour répartir tout de même élémentairement le risque, mais de telle manière, sur de telles bases et en adoptant de telles règles que les excédents, s'il y en avait, seraient distribués entre tous les membres de l'association.

À cette époque, il semble bien qu'on ait ignoré à peu près complètement le mécanisme de la cotisation. On se bornait, répétons-le, à mettre en commun les risques et à s'engager à supporter, moyennant des modalités déterminées, le sinistre éventuel. On attendait donc que celui-ci soit arrivé pour que chacun verse sa cotisation.

Ce n'est que peu à peu que les mutuelles se sont orientées vers une forme plus précise d'assurance. Pour éviter que la participation à un sinistre donné ne soit si forte qu'elle n'effraie le sociétaire ou ne le

trouve insolvable, — alors qu'il était peut-être resté de nombreuses années sans verser quoi que ce soit, — on prit l'habitude de demander une sorte de versement provisionnel qui pouvait être et était le plus souvent remboursé en fin d'exercice.

Ainsi, par une sorte d'empirisme progressif, finissait-on par acquérir quelques notions de la technique d'assurance. Sans doute la répartition et la compensation restaient-elles insuffisantes, et c'est pour quoi la mutualité, durant ces années, eut tant de peine à vivre. Mais on ne saurait négliger un élément qui attira dès l'origine l'attention des pouvoirs publics et qui concourut grandement au succès foudroyant de la mutualité agricole après 1900.

Nous voulons parler de la moralisation de l'assurance, qui se fit de la manière la plus simple du monde, parce que la mutualité était parfaite, était étroite, et que le contrôle s'exerçait de l'assureur sur l'assuré avec une efficacité absolue, puisqu'aussi bien le cultivateur qui paie est le voisin du cultivateur qui touche et que celui-ci a lui-même intérêt à ce que la caisse d'assurance ne supporte pas de trop gros débours pour qu'il n'y ait pas de rappel de cotisation en fin d'année, mais au contraire, des ristournes sur les cotisations perçues.

Jamais, autant que dans cette fin du XIX^e siècle, il ne fut exact de définir la mutualité : une solidarité. Solidarité réduite, il est vrai, à un objet nettement déterminé, mais solidarité indéfinie dans un autre sens, puisque les cotisations perçues soit en avance, soit après que le sinistre fût survenu, devaient rembourser intégralement le dommage, à quelque chiffre qu'il eût pu atteindre.

Il est symptomatique que le texte de la loi de 1900 ne porte pas le terme réassurance. Or, il est bien certain que c'est la réassurance à deux degrés qui a suscité cette croissance prodigieuse et cette vitalité magnifique que se plurent à constater les représentants du Gouvernement tant aux fêtes organisées par la Fédération Nationale de la Mutualité Agricole pour saluer le trentième anniversaire du vote de la loi Viger, qu'à la célébration des noces d'argent de la Caisse Centrale Incendie.

Mais serait-il exact que cette croissance et cette multiplication des Mutuelles ait eu pour résultat, comme on l'a prétendu, tout en donnant à l'assurance professionnelle des procédés techniques dont elle était restée dépourvue jusqu'alors, de substituer à l'esprit de mutualité qui l'avait animée un esprit de lucre mal déguisé, qui l'apparen-

terait assez bien aux Compagnies à primes fixes ou du moins aux Mutuelles régies par la loi de 1867.

Prétentions que nous discuterons plus tard en indiquant ce qu'elles contiennent d'exact ; notons cependant que si la caisse locale, qui est toujours le fondement de l'assurance mutuelle agricole, a pu évoluer tant dans sa forme juridique que dans l'aspect extérieur de son activité, il n'en reste pas moins que, plus que nulle part ailleurs, grâce à elle se réalise la mise en commun entre personnes qui se connaissent, s'admettent et se contrôlent, de risques divers que l'assemblée des sociétaires est appelée à apprécier et à vérifier.

Si l'on ajoute que le règlement des sinistres s'effectue sous la tutelle vigilante du conseil d'administration ; si, enfin, l'administration de ces caisses, comme aussi des organismes de réassurance, est rigoureusement gratuite, on sera mal venu à contester que l'assurance mutuelle agricole est, plus qu'aucune autre assurance, une mutualité.

Le professeur Planiol, dans son *Traité de Droit Civil*, d'accord avec une doctrine quasi-unanime, refuse de considérer les mutuelles comme des sociétés. Le propre d'une société est, en effet, de partager des bénéfices. Et à ce titre, les coopératives agricoles régies par la loi du 5 août 1920, sont des sociétés. Une mutuelle ne partage que des pertes (1). Elle ne peut donc être qu'une association. Thèse discutable, car l'intention de gain, pour être moins immédiate et moins évidente ici que là, apparaît cependant, et l'on ne saurait prétendre qu'il n'y ait pas dans le groupement contre le risque un but pécunier nettement défini et parfaitement conscient. Réduire la perte, c'est encore faire un bénéfice. Et ceci est vrai de toutes les mutuelles, bien que l'intérêt soit, dans la mutuelle agricole, en quelque sorte transfiguré par ces deux vertus qui grandissent l'économique jusqu'aux limites du social : la prévoyance et la solidarité.

*
**

Ainsi s'affirme, idéologiquement du moins, d'une part la supériorité de la Société mutuelle d'assurance sur la Compagnie à primes fixes. Nous espérons avoir fait pressentir d'autre part — et la tâche

(1) La distinction, pour un peu subtile qu'elle soit, n'en est pas moins précieuse pour la discrimination de ces deux notions voisines : coopération et mutualité. Une coopérative, c'est une solidarité d'action. Une mutuelle, une solidarité de défense.

était plus facile, les différences étant mieux tranchées, — que parmi les Mutuelles, la Mutuelle agricole réalise dans sa plus éminente perfection le but et l'esprit de l'assurance, tous deux pouvant se définir en ce vieil adage qu'ont adopté comme devise tant de sociétés locales et dont les termes représentent les deux stades essentiels du processus d'assurance, le paiement des cotisations et le versement des indemnités : « Un pour tous, tous pour un ». N'est-ce pas, du reste, M. Devinck, l'adversaire le plus acharné des Mutuelles 1900 (1), qui a défini la Mutuelle agricole « Une Mutualité pure » ?

Et l'intimité du dévouement, de l'entr'aide, de la coopération est ici si étroite qu'il ne reste plus aucune possibilité de discerner et de scinder dans le mutualiste deux personnalités juridiques.

A notre sens, les arrêts du 26 novembre 1929 et du 26 février 1935 ne sont fondés qu'en ce qui concerne la grande mutuelle. Dans la locale, le sociétaire et l'assuré sont si indissolublement unis et si entièrement confondus qu'il serait vain de chercher à les distraire l'un de l'autre.

Sans doute, les attendus elliptiques des décisions de la Cour Suprême paraissent leur avoir conféré une portée générale. Mais le problème ne s'étant posé aux magistrats que pour la Mutualité de 1867, il est fort probable qu'ils n'entendirent point statuer pour ces sociétés qu'a dotées d'un statut juridique entièrement différent la loi du 4 juillet 1900.

En définitive, la mutualité intégrale, la mutualité à l'état pur qu'elles représentent ne comporte ni ne supporte la moindre dissociation. Le sociétaire exerce ou a pu exercer à tout moment un contrôle si actif, si vigilant sur la gestion de la chose commune qu'il serait mal venu à prétendre qu'une décision lui est restée étrangère en tant que membre de l'association, et qu'elle ne lui est pas opposable en tant qu'assuré.

Ainsi se clôt le cycle : parti d'une définition de l'assurance qui l'exprime en mutualité, nous avons vu cette notion se dégrader en l'application qu'en fait la compagnie à primes fixes, — se réintégrer

(1) Dans une thèse publiée en 1926 sous le titre *L'Abrogation des Privilèges conférés aux Caisses Mutuelles d'Assurances Agricoles par la Loi du 4 Juillet 1900*, M. Devinck a formulé un réquisitoire violent et passionné, mais habile, contre la Mutualité corporative. Cet ouvrage, qui a reçu une très large diffusion, est devenu l'Evangile ou plutôt le Coran de la croisade entreprise contre les Caisses locales. Nous aurons plus d'une fois l'occasion de discuter les arguments qu'il contient.

progressivement à travers les grandes mutuelles et parvenir à sa cristallisation parfaite en la mutualité agricole, — celle-ci pouvant et devant n'être au reste que l'amorce d'une large mutualité professionnelle. Il ne faut pas oublier, en effet, que la loi du 4 juillet 1900 n'est qu'une filiale de la loi du 21 mars 1884.

CHAPITRE IV

LES ORIGINES DE LA LOI DU 4 JUILLET 1900

Durant la première moitié du XIX^e siècle, quelques sociétés mutuelles à grand rayon d'action, émules de la Société d'Assurances réciproques de Toulouse, avaient été créées en France, en vue de couvrir les risques spécifiquement agricoles : grêle et mortalité du bétail.

Elles avaient rencontré et submergé rapidement les petites sociétés locales à circonscription restreinte, limitées à une ou plusieurs communes, qui s'étaient multipliées dans certaines régions, notamment dans le Sud-Est et les Pyrénées, dans l'Est, ainsi qu'en Bretagne et en Vendée.

MM. Pelud et des Essarts (1) considéreraient volontiers que ces « caisses locales » ne sont que les descendantes et continuatrices des caisses départementales d'incendies.

Il semble plutôt que leur origine remonte aux sociétés de secours mutuels professionnelles fondées par les corporations (2). La preuve en est que, dans nombre de communes de l'Ouest notamment, les indemnisations pour incendie et accidents étaient attribuées au même titre, par le même procédé et sur les fonds de la même caisse que les prestations de maladie, d'infirmité ou d'indigence.

En tous cas, il demeure certain qu'en nombre comme en importance, ces sociétés déclinèrent considérablement au début du XIX^e siècle. Conséquence de l'individualisme triomphant et de la prospérité, a-t-on dit; nous croyons plutôt que ce déclin est fonction du développement des compagnies et grandes mutuelles dont le mérite et

(1) *L'Assurance mutuelle agricole contre l'incendie.*

(2) Dans son petit ouvrage *La Commune et La Mutualité*, M. Pierre Decharme, qui fut, au Ministère de l'Agriculture, le premier titulaire du service de la Mutualité, écrit : « En effet, si l'on remontait au XVII^e siècle et même plus loin, on verrait que le principe de l'assurance reposait, à l'origine, sur celui de la solidarité; que les premières associations de propriétaires urbains ou ruraux fondées en vue de se garantir réciproquement contre certains risques, pourraient être considérées aujourd'hui non sans raison comme les devancières de nos sociétés mutuelles, et que beaucoup d'institutions de ce genre fonctionnaient d'une façon très satisfaisante — plusieurs existent encore aujourd'hui —, avant l'apparition des grandes sociétés anonymes. »

la supériorité étaient de recourir à la technique ferme et sûre de l'assurance.

Ainsi disparurent l'une après l'autre la plupart des mutuelles locales, sociétés de secours mutuels contre l'incendie, les accidents, caisses d'assistance bien plutôt que d'assurance.

Mais voici que, dès les années 1860, elles renaissent de leurs cendres. On les voit reflleurir sur le territoire. Cette fois, elles ont bénéficié de l'exemple que leur donnèrent, innocemment, les compagnies.

Elles s'essayaient, timidement encore et maladroitement, à faire de l'assurance. Cependant, si mutualité véritable et solidarité parfaite sont appliquées ici plus intégralement qu'elles ne le furent jamais en cette matière encore neuve, il faut reconnaître qu'administrateurs et secrétaires étaient peu aptes à s'assimiler des principes fort complexes.

Il y avait d'ailleurs une difficulté plus grave. Quel serait le régime juridique de ces sociétés nouvellement créées ou plus exactement recréées sur un type nouveau?

En 1869, une mutuelle bétail en voie de création désira soumettre ses statuts à l'autorité compétente; il lui fut imposé de se conformer aux prescriptions de la loi du 24 juillet 1867, ainsi qu'à la réglementation formulée par le décret du 22 janvier 1868.

L'article 67 de la loi laissait aux sociétés d'assurance mutuelle autres que les associations tontinières, la liberté de s'établir sans autorisation et de s'administrer sans contrôle, à charge cependant de se soumettre au règlement d'administration publique paru le 22 janvier 1868.

C'était décider la mort des caisses locales qui n'étaient pourtant certainement pas visées. Aucune de ces petites sociétés, en effet, n'aurait pu résister à l'accumulation de formalités coûteuses et inutiles.

Malgré ces difficultés, des mutuelles continuèrent à se former et à fonctionner en marge de la loi, dans le Sud-Est et en Vendée plus particulièrement. C'est alors que fut promulguée la loi du 21 mars 1884 relative aux syndicats professionnels. Elle ne fut, rappelons-le, appliquée à l'agriculture que grâce à l'intervention de M. Oudet, sénateur du Doubs, qui fit, au cours de la discussion et très incidemment, ajouter le mot « agricole » à l'article 3 dès lors ainsi conçu :

« ARTICLE 3. — Les syndicats ont exclusivement pour objet l'étude

et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles. »

Les caisses d'assurances mutuelles agricoles entraient naturellement dans le cadre de cette loi qui, par son article 6, autorisait la création de caisses de secours mutuels entre les membres du syndicat.

Malheureusement, cette manière de voir ne fut pas considérée comme légale par tous, et M. Lyon-Caen, notamment, dans une consultation qui fit quelque bruit, refusa aux membres des syndicats la faculté de former des sociétés d'assurance.

M. Waldeck-Rousseau, qui pouvait revendiquer la paternité du texte de 1884, prétendit, au contraire, dans une circulaire aux préfets, que, d'après l'article 3, la capacité des syndicats était limitée, non par une énumération des actes qu'ils étaient susceptibles de poser, mais par le caractère et la nature de ces actes; il suffit donc, pour qu'un syndicat puisse valablement constituer une société d'assurances mutuelles, que celle-ci ait un caractère professionnel commun aux adhérents du syndicat. Un syndicat peut même s'établir dans le but de constituer entre ses membres une société d'assurance mutuelle agricole.

Les deux thèses étaient soutenues avec chaleur, il fallait trancher la question.

A cette époque, de nombreux projets et propositions furent soumis au Parlement; les uns tendaient à rendre l'assurance obligatoire pour tous les cultivateurs, d'autres demandaient seulement l'institution d'un régime facultatif; la plupart s'accordaient pour rendre l'Etat maître de l'assurance.

Au cours de la discussion au Sénat du budget de 1894, en réponse à un discours de M. Darbot, M. Viger, ministre de l'Agriculture, fut amené à faire diverses déclarations sur la question des assurances agricoles. Quelques-unes sont à retenir. Elles prouvent en effet que M. Viger était, à cette époque, à la recherche d'une formule et qu'il n'apercevait aucune solution satisfaisante. D'autre part, il résulte de ses paroles qu'il ne répugnait aucunement à l'assurance par l'Etat — tout en restant, par une curieuse contradiction, attaché aux principes du libéralisme.

M. Viger déclare en effet : « Sur le premier point, l'établissement des assurances agricoles, je serais très heureux que l'honorable sénateur voulût bien, sous forme de proposition de loi, nous indiquer la

sanction pratique des observations qu'il vient de présenter, car, jusqu'à présent, dans tous les projets dus à l'initiative parlementaire, j'avoue, quant à moi, n'en rencontrer aucune.

« Si nous pouvions rendre l'assurance agricole obligatoire par l'Etat, il est certain que nous aurions rendu un immense service, non seulement à l'agriculture, mais au pays. Il n'en est pas moins vrai qu'on n'a pas trouvé, jusqu'à présent, le moyen pratique d'appliquer cette idée. Il faudrait donc, avant de mettre en œuvre les propositions qui nous sont présentées, les soumettre à un examen entièrement approfondi, à une étude longue et sévère, afin de s'assurer qu'on peut les faire sortir du domaine des idées pour les faire entrer dans le domaine de l'application. »

Après quoi, M. Viger passe en revue et discute les quatre propositions qui, à la connaissance du Ministre, ont été déposées sur ce sujet : « La première, dit-il, due à M. Quintaa, assure à chaque agriculteur l'intégralité du montant de sa récolte. » Ici, le *Journal Officiel* — et ceci est à l'honneur du Sénat de 1893 — signale une *hilarité générale*.

Mais il semble bien qu'Albert Viger ne veuille pas souligner tout ce que la proposition Quintaa renferme de comique un peu lourd. Il continue en effet en ces termes : « Il est certain que si l'Etat consentait à assurer à chaque agriculteur le montant de l'intégralité de sa récolte, il passerait pour une véritable Providence. » Et ceci, qui cadre assez mal avec la précédente déclaration qui concluait à l'assurance agricole obligatoire d'Etat comme à un idéal économique et social : « L'Etat fait ce qu'il peut, mais, d'une façon générale, je crois qu'il lui appartient plutôt de guider l'esprit d'initiative que de se substituer en toutes choses au citoyen lui-même et d'être une sorte de Maître-Jacques qui doit veiller aux intérêts de tous et s'occuper des affaires privées de chacun. »

Signalons, à cet égard que l'article 2 de la proposition Quintaa devait pousser des prolongements jusque dans les textes les plus récents concernant la caisse des calamités agricoles, puisque M. Quintaa, pour alimenter la caisse des assurances agricoles, prévoyait 20 centimes additionnels au principe des quatre contributions directes, étant entendu que seraient affranchis de cette contribution « les immeubles qui n'ont pas un caractère rural et les contribuables dont l'industrie est étrangère à l'agriculture ».

Il est à noter que dans le texte Quintaa, comme dans tous ceux que nous allons examiner, il n'est question que d'assurances agricoles. Il est certain que ce terme ne doit pas être entendu dans son sens étroit. Il désigne bien plutôt l'ensemble de ce que le langage parlementaire appelle depuis quelques années les « calamités agricoles ». Jamais les auteurs des différents projets, jamais le Ministre lui-même ne semblent gagnés par ce souci élémentaire de distinguer entre les risques et de discerner ceux qui sont assurables, de ceux qui ne le sont pas.

A chaque instant, dans cette discussion, on confond les procédés technique d'assurance et ceux, infiniment moins précis, d'assistance.

La seconde proposition est de M. Chollet, et elle est rédigée, elle aussi, en deux paragraphes (la loi du 4 juillet 1900 comprendra également ces deux seuls paragraphes qui, sans doute, caractérisent l'espèce) :

« Il est créé par la présente loi une caisse mutuelle nationale des assurances.

« Cette caisse sera gérée et administrée par l'Etat, qui y versera, chaque année, une somme égale aux secours qu'il accorde annuellement à tous les sinistrés. »

Il paraît — telles sont les indications fournies sur ce point par M. Viger — que les secours annuels accordés aux sinistrés agricoles tant par le département de l'Agriculture que par celui de l'Intérieur, s'élevaient à environ 4 à 5 millions. Dès lors, la mise de cette somme à la disposition de la caisse d'assurance agricole apparaît à M. Viger comme une opération qui manque d'ampleur. « Je crois, dit-il, que nous aurions fait là quelque chose de bien minime. »

A quoi M. Blavier répond victorieusement : « Dans tous les cas, vous le faites, vous le distribuez. »

Et en effet, qu'a prétendu faire le législateur lorsqu'il a récemment créé une caisse des calamités agricoles qui comprend : une section d'assurance, et une section d'assistance (dite caisse de solidarité)? Rien d'autre que ceci : substituer un mécanisme régulier et quasi-automatique d'attribution des indemnités aux sinistrés (risques non assurables) au procédé arbitraire des répartitions par l'Etat ou par des commissions placées sous la présidence toute puissante du Préfet.

D'ailleurs, en réalité, M. Chollet allait beaucoup plus loin. — et pour subvenir aux frais, il ne songeait à rien moins qu'au prélève-

ment, devenu fameux, sur le capital. A noter que les agriculteurs seuls devaient supporter une charge qui bénéficierait en définitive aux seuls agriculteurs.

Il espérait obtenir ainsi quinze à vingt fois plus que les sommes annuellement versées. — ce qui permet d'arriver à peu près au chiffre de 100 millions — considérable au regard du budget d'alors.

Vient ensuite la proposition de M. Rivet qui établit des taxes progressives. Puis celle de M. Daynaud, dont l'article premier était ainsi conçu :

« Le principal de l'impôt foncier ne fait plus partie des recettes de l'Etat. »

Conception pour le moins originale : le produit de l'impôt foncier devait être désormais réparti sur l'ensemble des sinistrés, au prorata des pertes qu'ils auraient subies annuellement.

Et M. Viger dit à ce sujet : « Il est certain que si l'on pouvait remplacez les recettes qui proviennent du principal de l'impôt foncier par une recette correspondante, je ne m'opposerais pas à ce qu'on versât le principal de l'impôt foncier dans une caisse spéciale pour constituer une grande caisse nationale d'assurance agricole; mais je ne vois pas, quant à moi, d'indication de recettes nouvelles, et je ne sache pas que jusqu'à présent on ait trouvé moyen de diminuer suffisamment les dépenses de l'Etat pour permettre de se passer des ressources de l'impôt foncier. »

Et M. Viger concluait : « S'il s'agissait simplement pour l'Etat de gérer la caisse, de recevoir l'argent, de le distribuer en supprimant des intermédiaires plus ou moins onéreux (on discerne ici la genèse du texte de 1900), je serais disposé à étudier un pareil système, que je considérerais comme le complément indispensable du crédit agricole; mais, actuellement, je ne puis m'engager qu'à provoquer des études sérieuses à ce sujet... »

Or, le 24 avril 1894, M. Viger, ministre de l'Agriculture, prenait l'initiative de présenter lui-même à la Chambre un projet de loi ayant pour but d'instituer, avec le concours de l'Etat, des caisses d'assurances mutuelles en vue de venir en aide aux agriculteurs ayant éprouvé des pertes résultant de la grêle, de la gelée et de la mortalité des animaux de ferme.

Dans son exposé des motifs, M. Viger montra que, de tout temps, les gouvernements se sont préoccupés de porter secours aux cultiva-

teurs pour les calamités diverses dont ils sont les victimes; ainsi Sully, Colbert, Chamillard, Turgot, Necker, accordaient aux sinistrés des dégrèvements d'impôts. En 1793, en l'an VI, en 1819, des secours avaient également été votés; mais ils étaient absolument insuffisants. Le seul procédé de protection susceptible d'efficacité résiderait dans l'assurance. Mais pour que les populations agricoles se pénètrent bien de la nécessité de s'assurer, il faut mettre à leur portée des institutions dont le mécanisme serait très simple et qui leur garantiraient le remboursement des pertes au moyen d'une prime inférieure à celle réclamée actuellement par l'industrie privée.

Ce n'est d'ailleurs pas que M. Viger songeât le moins à engager la bataille contre les compagnies d'assurances. Son projet est, sinon dans son principe, du moins dans la réalisation qu'il propose, infiniment modeste.

Tout d'abord, M. Viger estime que les risques d'accidents et d'incendie ne constituent pas des risques véritablement et spécifiquement agricoles et cette raison paraît lui suffire pour écarter ces deux catégories d'assurance de ses préoccupations.

Ce qu'il dit de la grêle est également à retenir. D'après lui, la répartition du risque et la compensation nécessaire ne peuvent s'effectuer que par l'organe des grandes compagnies, qu'elles soient du reste à primes fixes ou sociétés mutuelles. Opérant sur toute la France ou sur une grande étendue de territoire, elles donnent les meilleurs résultats parce que les risques divisés et répartis de tous côtés égalisent et nivellent les pertes.

Il nous paraît intéressant de rapprocher cet argument de celui qui fut exposé dans l'avis présenté par M. Taudière au nom de la Commission d'Assurance et de Prévoyance sociales de la Chambre sur le projet de loi relatif à l'organisation de la Caisse Nationale des Calamités Agricoles. M. Taudière va d'ailleurs beaucoup plus loin que M. Viger. Pour celui-ci, en effet, la réassurance devait être nationale ou du moins régionale. Pour M. Taudière, le risque de grêle est tellement grave que la réassurance doit être nécessairement internationale, pour que la compensation puisse s'effectuer dans des conditions satisfaisantes.

« Il arrive souvent, dit M. Taudière, qu'une année soit mauvaise, au point de vue de la grêle, sur presque tout le territoire français, mais qu'elle soit bonne dans tel ou tel autre pays d'Europe ou d'Amérique.

Se priver de la répartition internationale des risques, des échanges innombrables entre sociétés privées de tous pays, pour bloquer tous les risques français dans une caisse d'Etat, constituerait une opération désastreuse. »

M. Viger, dans la suite de son exposé, établit la supériorité des grandes compagnies par cette simple constatation que les caisses locales d'assurance mutuelle contre la grêle qui avaient tenté, avant 1894, de se constituer, avaient misérablement échoué. Et il semble estimer que la raison en a été dans l'absence de réserves.

Tout au contraire, la mortalité du bétail a donné de très bons résultats dans l'assurance mutuelle. Peu de frais de gestion, la cotisation réduite au remboursement des sinistres, surveillance des assurés les uns sur les autres, moralisation de l'assurance : voici ce qui amène l'auteur du projet à penser que l'assurance mutuelle peut, mieux que les grandes compagnies d'assurances, couvrir le risque de mortalité du bétail.

Un peu plus loin, M. Viger se pose la question : l'assurance mutuelle doit-elle être une assurance d'Etat ? Et il répond par la négative, parce que le rôle de l'Etat n'est pas de s'immiscer dans les intérêts particuliers et que, d'autre part, trop d'influences pourraient jouer, électorales ou autres, tendant à fausser le jeu normal de l'assurance. L'Etat doit intervenir, mais pour favoriser, non pour prendre en mains le fonctionnement de l'entreprise.

Toutefois, il faut bien avouer que l'anathème porté par M. Viger contre l'étatisme n'est pas en définitive si rigoureux qu'il semble d'abord. En effet, c'est la loi elle-même qui créera et organisera les caisses départementales. Il ne s'agit pas d'un simple contrôle, mais d'une initiative propre des Pouvoirs publics, puisque l'article premier du texte porte expressément : « Il est créé, dans chaque département, une institution d'assurances mutuelles portant le titre de caisse départementale de secours contre les sinistres agricoles. »

Du reste, et pour ce qui concerne le risque de mortalité du bétail, le projet n'entend rien changer à l'assurance telle qu'elle est pratiquée sur le plan local. Les sociétés existantes pourront continuer à fonctionner comme par le passé et auront la faculté de s'affilier aux caisses départementales et de profiter ainsi des bénéfices attachés à la réassurance.

Il n'en sera pas de même pour les assurances contre la grêle et les

orages. Ici, l'auteur du projet ne croit pas qu'il soit possible d'établir à la base des caisses locales. Seules les caisses départementales paraissent présenter la surface et la puissance de répartition permettant à l'assurance contre un risque aussi dangereux de fonctionner dans des conditions normales.

Des centrales seraient constituées pour l'un et l'autre risque, facultativement pour la mortalité du bétail, obligatoirement pour la grêle, dans lesquelles viendraient se fédérer les caisses départementales.

Il est curieux de constater qu'à titre d'essai, M. Viger cherchait à couvrir les pertes causées par la grêle, la sécheresse et tous événements atmosphériques. Et l'on voit déjà à cette époque, répétons-le, s'esquisser la théorie qui sera reprise trente ans plus tard par les partisans d'une Caisse Nationale des Calamités Agricoles.

M. Viger se défendait de vouloir instituer une assurance, à quelque titre que ce soit, obligatoire. Pour lui, il ne pouvait être question que d'amener les cultivateurs à se garantir contre des risques exceptionnellement lourds. Et la meilleure formule de propagande devait être le bas prix de l'assurance. « Avec les caisses organisées comme il est dit plus haut; avec un mécanisme des plus rudimentaires, sans frais de personnel ni d'intermédiaire, on obtiendra le maximum d'économie possible et on pourra réduire les primes au quantum strictement nécessaire pour faire face aux sinistres. » M. Viger estimait qu'on pourrait arriver de cette façon à des primes d'assurances qui ne seraient que de moitié de celles qui sont réclamées par les compagnies à primes fixes, et du quart de celles qui sont demandées par les sociétés mutuelles.

D'autre part, l'encouragement de l'Etat ne devait pas être trop onéreux, puisqu'il ne dépasserait pas le crédit déjà inscrit à l'article 41 *bis* du budget. Du reste, on paraissait compter sur les communes et les départements pour des secours venant accroître ceux de l'Etat.

Voici une analyse brève du projet :

Le titre premier traite de la constitution des caisses départementales de secours mutuels contre les sinistres agricoles. Ceux-ci sont d'abord énumérés : orages, grêle, mortalité du bétail. Les ressources normales de la Caisse comprennent les cotisations, dons et legs, subventions, intérêts et revenus des fonds, sans affectation. Les cotisations sont fixées par le conseil d'administration et recueillies par les

percepteurs qui les versent dans les caisses des trésoriers payeurs généraux. Des bureaux communaux sont chargés de constater les dommages causés par les sinistres.

Le directeur est nommé par le préfet; le trésorier-payeur général remplit le rôle de trésorier de la Caisse. A noter que les caisses départementales pourront ajouter à l'assurance contre les sinistres proprement agricoles, l'assurance contre l'incendie des bâtiments ruraux et des récoltes.

Le titre II est relatif à l'organisation des Caisses cantonales et communales. Celles-ci ne seront admises à couvrir que les risques d'accidents et de mortalité du bétail.

Les cotisations sont également recouvrées par les soins du percepteur: le directeur est nommé par le préfet; le conseil d'administration comprend le maire, deux conseillers municipaux, trois agriculteurs assurés.

L'indemnisation de mortalité est limitée aux quatre-cinquièmes de la valeur de l'animal.

Le titre III est consacré à la Caisse Nationale de secours contre les sinistres agricoles.

Sa fonction est essentiellement de suppléer dans la mesure de ses ressources aux insuffisances des Caisses départementales.

L'affiliation de celles-ci comporte le versement d'une cotisation égale à la moitié du montant de leurs recettes annuelles.

Un fonds de réserve est prévu.

Le rapport, présenté au nom de la Commission d'Agriculture et publié au *Journal Officiel* du 17 août 1895, commence par constater que la question de l'assurance agricole est déjà vieille. Durant la précédente législature, sept propositions avaient été déposées. La législature alors en cours en comptait déjà trois, en dehors du projet Viger. Mais la Commission ne cache pas ses préférences pour le texte du Ministre et se déclare complètement d'accord avec lui sur ces deux principes fondamentaux : non intervention directe de l'Etat, et non obligation.

Il est permis de souligner le qualificatif ajouté au terme « non intervention ». M. Viger, en effet, représentait l'Etat comme une puissance tutélaire. Il ne s'agit pas de gestion directe sans doute, mais le contrôle est très accusé et l'Etat participe à l'administration elle-même.

Suivons le rapporteur dans l'analyse qu'il fait du projet.

Il n'a pas de peine à souligner le caractère étroitement administratif des caisses communales et départementales. L'étatisme se trouve d'ailleurs encore renforcé pour la Caisse nationale qui a son directeur nommé par le Ministre; le trésorier en est le directeur des Dépôts et Consignations, et le conseil d'administration se compose du Ministre de l'Agriculture, de deux sénateurs élus par le Sénat, de deux députés élus par la Chambre, de trois membres du Conseil Supérieur de l'Agriculture et de deux délégués du Ministre.

La Commission n'apporte qu'une modification véritablement importante au projet de M. Viger. Elle supprime l'article 13 qui permettait aux caisses départementales d'ajouter aux assurances normalement pratiquées par elles, l'assurance incendie des bâtiments ruraux et des récoltes.

Reprenant l'argument donné par l'auteur même du projet, la Commission déclare qu'il n'y a pas lieu d'encourager l'assurance mutuelle agricole pour un risque que garantissent dans de convenables conditions d'économie et de sécurité les grandes sociétés mutuelles et les compagnies à primes fixes elles-mêmes.

Il faut bien avouer, du reste, que cette opinion était à peu près générale. En août 1894, c'est-à-dire quelques mois à peine après le dépôt du projet Viger, à Lyon, au premier Congrès National des Syndicats Agricoles, M. de Rocquigny, qui devint par la suite leur historiographe, s'exprimait comme il suit :

« On a proposé aux syndicats agricoles d'organiser eux-mêmes l'assurance contre l'incendie à l'aide de la mutualité professionnelle. Cette entreprise paraît chimérique... Le personnel nécessaire, la compétence spéciale leur font défaut. Les mutuelles syndicales ne sauraient entrer en lutte contre les compagnies et les anciennes mutuelles si fortement établies. Obligées d'adopter des tarifs très bas, recueillant surtout les risques dangereux, elles marcheraient à des catastrophes presque inévitables... »

Quoi qu'il en soit, le projet Viger ne vint pas en discussion devant les Chambres et force fut à son auteur, redevenu simple député, de déposer une proposition de loi au début de la législature suivante. Il en profita du reste pour modifier considérablement son projet, ainsi que nous le verrons plus loin. Il y fut vraisemblablement amené par

les réactions très vives des milieux agricoles et par le peu d'enthousiasme manifesté par les Chambres.

Mais, avant d'en venir à l'étude de la proposition de loi déposée par M. Viger, le 27 juin 1899, il convient d'indiquer que, dans la loi de finances du 14 avril 1898, le Ministre de l'Agriculture, M. Méline (1), alors président du Conseil, introduisit un article 80 ainsi libellé : « Le Ministre de l'Agriculture est autorisé à subventionner, à l'aide des ressources inscrites au chapitre 38 du budget de son département, les sociétés d'assurances mutuelles contre la grêle et la mortalité du bétail. » Le crédit spécial qui figurait depuis la loi du 19 Vendémiaire, an VI, et l'arrêté consulaire du 24 Floréal, an VII, qui figurait au budget de l'Agriculture sous la rubrique : « Secours aux agriculteurs pour calamités agricoles », devint : « Secours aux agriculteurs pour calamités agricoles et subventions aux sociétés d'assurances mutuelles agricoles ».

Il était accordé deux sortes de subsides : l'une était destinée aux sociétés en formation, l'autre aux sociétés en fonctionnement. Les sociétés en formation recevaient une allocation qui était au minimum de 500 francs et qui avait pour but de couvrir les frais de constitution et de fournir un premier fonds de roulement. Les subventions de fonctionnement, au contraire, venaient s'ajouter aux cotisations pour parfaire l'équilibre de la trésorerie. Il a été distribué, en 1898, 172.550 francs, à 310 sociétés, dont 110 en formation. D'après les chiffres fournis officiellement, il existait, au 31 décembre 1897, 1.484 mutuelles, dont 1.469 couvraient la mortalité du bétail.

Mais des discussions continuelles éclataient entre les mutuelles agricoles d'une part, et les compagnies et les grandes mutuelles d'autre part, au sujet de l'application de la loi de 1867.

M. Méline, dans une circulaire aux préfets en date du 15 avril 1898, admettait bien que les Syndicats pussent organiser l'assurance-bétail entre leurs adhérents en simplifiant quelques-unes des formalités constitutives, mais il ajoutait, tentant de concilier les thèses de M. Lyon-Caen et de M. Waldeck-Rousseau, qu'ils devaient, pour

(1) C'est sans doute par reconnaissance que nombre des sociétés d'assurance mutuelle agricole fondées à cette époque portent le nom de Mélinettes ainsi qu'il résulte de la définition que donne de ces sociétés M. Sumien dans son *Traité théorique et pratique*. « Ce sont de petites sociétés, écrit-il, presque toutes locales, très nombreuses, connues communément sous le nom de Mélinettes, qui couvrent leurs adhérents contre les risques agricoles. »

le fonctionnement, respecter les *dispositions organiques* édictées par le décret du 29 janvier 1868.

*
**

Il importait donc de donner au plus tôt à la mutualité un statut juridique qui lui permit de trouver son assise et de se développer normalement.

La proposition de loi présentée par M. Viger, député, le 27 juin 1899, ne peut manquer de surprendre, parce qu'elle se révèle toute différente de ce qu'avait été le projet de 1894. Ce n'est plus la même architecture imposante de caisses superposées et puissamment centralisées. Ici, le but poursuivi est plus modeste. On ne cherche pas à établir un plan d'organisation quelconque. On se contente de régulariser ce qui a le mérite d'exister déjà et d'inciter par différents avantages : simplicité dans les formalités de constitution et exonération fiscale, les agriculteurs à s'unir pour se garantir eux-mêmes contre les risques de la profession.

C'est M. Forni, député, qui présenta le rapport au nom de la Commission d'Agriculture.

Ce document fort intéressant reprend et complète l'historique déjà contenu dans l'exposé des motifs du projet de 1894. En outre, il donne des renseignements très précieux sur les intentions qu'avait le Gouvernement lorsque fut modifié l'intitulé du chapitre 38. Enfin, bon nombre de commentaires sont à retenir, et notamment celui-ci : « Telle qu'elle est présentée, dit le rapporteur, la loi nouvelle s'applique à toutes sociétés ou caisses mutuelles d'assurances agricoles sans distinction. »

Et M. Forni ajoute : « Peut-être convient-elle mieux aux petites associations, telles par exemple les associations contre la mortalité du bétail, d'une formation si simple, d'un fonctionnement si facile, et devenues si vite populaires depuis quelque temps. Les grandes associations peuvent trouver dans leur organisation, l'importance de leurs opérations, le nombre et l'éloignement de leurs adhérents, la nature de leurs risques, des motifs de ne pas recourir aux ressources qu'offre la loi. Mais celle-ci ne les exclut pas. Elle n'exige que deux choses : c'est que la société soit une assurance mutuelle exclusivement agricole, car c'est l'intérêt de l'agriculture que le législateur a en vue, et que la dite assurance mutuelle agricole soit absolument étrangère à

toute idée de lucre tant pour les administrateurs que pour les adhérents, car le législateur veut venir exceptionnellement en aide non aux sociétés de commerce, de finances, de spéculations, de gains, quelque intéressantes qu'elles soient, mais à celles seulement qui pratiquent l'assurance pour la sauvegarde plus ou moins complète de leurs biens. »

Il apparaît de ce texte que la législation nouvelle est très accueillante, qu'elle s'ouvre à toutes les sociétés qui consentiront à souscrire aux deux seules conditions formulées. D'autre part, le rapport confirme que les chiffres officiels ne doivent s'entendre que des mutuelles bétail et grêle. En fait, ce ne sont pas 1.484 mutuelles agricoles qui existaient en 1897, mais plus de 2.000, un certain nombre s'étant déjà consacrées à l'assurance « incendie » et à l'assurance « accidents de droit commun ».

Du même coup, on souligne l'intérêt de la proposition nouvelle. Si M. Viger, abandonnant l'essentiel de son projet original, n'a visé qu'à régulariser des situations préexistantes et dont la légalité pouvait prêter à contestation, c'est parce que l'administration, inquiète de voir se développer des organismes sans statut juridique, avait prétendu appliquer aux mutuelles disséminées dans le pays les réglementations étroites de la loi de 1867 et du décret du 22 janvier 1868.

A cette thèse administrative, le rapporteur objecte que la loi du 24 mars 1884 permettait dans son article 3, aux agriculteurs, de se grouper pour l'étude et la défense de leurs intérêts économiques. Va-t-on prétendre que l'étude doit être uniquement spéculative et la défense toute théorique ? Ce serait méconnaître l'interprétation officielle qui a été donnée à la loi de 1884 par la circulaire ministérielle adressée la même année par M. Waldeck-Rousseau, alors ministre de l'Intérieur, aux préfets, circulaire dont nous avons déjà parlé. « Les Syndicats, y est-il dit, jouissent d'une liberté complète, ils peuvent créer et multiplier toutes institutions utiles, et notamment défendre les intérêts matériels et moraux de leurs adhérents. Si les mutuelles agricoles devaient obligatoirement se soumettre au cadre du décret de 1868, la loi de 1884 ne leur aurait conféré aucune liberté nouvelle, puisqu'elles pouvaient déjà s'associer mutuellement dans les termes de ce décret. D'autre part, la pratique est formelle. Les syndicats peuvent effectuer des opérations qui facilitent à leurs adhérents l'exercice de leur profession, comme

d'acheter en commun des engrais, les semences, les outils, — on ne voit pas pourquoi, ni comment, on viendrait leur interdire de pratiquer l'assurance au profit de leurs membres à prix coûtant, puisque, déjà, ils achètent et revendent sans bénéfice les engrais, semences, outils pour lesquels on leur a passé des ordres. » Mais il y a mieux encore, et, ici, nous renvoyons purement et simplement au texte de la circulaire de M. Waldeck-Rousseau qui prévoit expressément que l'activité des syndicats agricoles pourra s'étendre à l'assurance contre la mortalité du bétail et, *d'une façon plus large, contre les événements qui sont une menace pour la profession.*

La loi du 4 juillet 1900 n'innove donc pas. Elle ne fait que couper court à des querelles et donner une interprétation décisive, définitive et officielle, au texte de 1884. On n'a pas étendu le domaine de la loi sur les syndicats; on n'a fait que stipuler que ce domaine s'étendait et s'était toujours étendu à la mutualité agricole.

Quant à l'exemption du droit de timbre et d'enregistrement, l'auteur rappelle que déjà, en 1898, un député, M. Mougeot, et qu'en 1899, M. Fernand David, avaient proposé d'affranchir les sociétés d'assurances mutuelles d'une fiscalité oppressive. Il s'agissait, somme toute, de faciliter l'éclosion de petites sociétés qui auraient des débuts difficiles et qui ne pourraient vivre que grâce au dévouement de leurs administrateurs. Allait-on arrêter leur essor par des formalités et par l'ingérence d'agents du fisc? Le rapporteur dit à ce sujet, très justement : « Il ne faut pas oublier que c'est aux paysans que la loi s'adresse. Or, le paysan répugne au formalisme et il ne peut facilement se soumettre à l'esprit bureaucratique. L'expérience de ces dernières années l'a bien montré. Il ne recourra aux Caisses mutuelles d'assurances agricoles que s'il peut non seulement les gérer et les contrôler lui-même familialement en quelque sorte, mais sans l'intervention d'agents du Trésor, sans la nécessité de paperasseries, la plupart du temps inutiles, sans la menace de contraventions qui inquiètent sa bonne foi. »

Le 15 mars 1900, en l'absence de M. Forni, M. Chevalier, député, déposait, au nom de la Commission de l'Agriculture, un rapport supplémentaire. C'est qu'en effet, dans l'intervalle, des inquiétudes s'étaient manifestées sur la terminologie assez vague employée par M. Viger et sur l'extension possible des faveurs de la loi. M. Forni, dans son rapport, exprimait l'avis que les grandes mutuelles d'assu-

rances pourraient bénéficier des exemptions fiscales et de la simplification des formalités de constitution, à la double condition de ne pratiquer que l'assurance agricole, et de ne poursuivre aucune idée de lucre, — ce qui pouvait les inciter à créer près de leur organisme principal, et sous une raison sociale distincte, une section agricole dotée d'un budget autonome. Il est apparu par la suite qu'il était nécessaire de préciser le caractère des sociétés auxquelles seraient accordées les exemptions fiscales prévues au texte. Aux termes du rapport supplémentaire, la Commission d'Agriculture de la Chambre a entendu ne viser que les petites sociétés d'assurances mutuelles agricoles qui ne réalisent aucun bénéfice et n'assurent à leurs administrateurs et à leur directeur ni traitement ni allocations, sauf cependant les très minimes frais de bureau qui peuvent être accordés à leurs secrétaires. Elle excluait formellement les grandes mutuelles faisant un gros chiffre d'affaires et allouant des jetons de présence à leurs administrateurs et un traitement à leur directeur.

En conséquence, la formule de la proposition Viger, qui était « Les sociétés ou caisses d'assurances mutuelles agricoles qui ne réalisent aucun bénéfice... » devient celle-ci : « Les sociétés ou caisses d'assurances mutuelles agricoles qui sont gérées et administrées gratuitement, qui n'ont en vue et qui en fait ne réalisent aucun bénéfice, sont affranchies... »

Le texte ainsi modifié a été adopté par la Chambre des Députés dans sa séance du 30 mars 1900. L'urgence avait été déclarée, et personne n'avait pris la parole sur la discussion générale.

La transmission de la Chambre au Sénat se fit le 4 avril et le rapport de la Commission de l'Agriculture fut déposé le 12 juin.

Ce rapport, présenté par M. Mir, fait ressortir que ce n'est pas la première fois que les Chambres auront dispensé certaines institutions professionnelles des formalités prescrites dans l'intérêt général par la législation de droit commun; les sociétés de crédit agricole avaient, en effet, déjà bénéficié du même privilège.

Le projet fut soumis aux délibérations du Sénat le 26 juin; l'urgence déclarée, lecture en fut donnée.

M. Antoine Perrier prit la parole et demanda si cette loi devait comprendre le risque incendie et la perte des récoltes.

Question heureuse, qui devait avoir par la suite une importance considérable et couper court à maintes controverses.

Question heureuse, mais plus heureuse réponse, car le rapporteur usa de termes très exprès et formels :

« L'honorable M. A. Perrier nous demande si la loi s'applique aux sociétés ou caisses mutuelles agricoles d'assurance contre l'incendie.

« Je lui réponds que la loi est absolument générale, qu'elle s'applique à toute société mutuelle, constituée entre agriculteurs, ayant pour but de garantir ses membres, aussi bien contre les risques de l'incendie que contre toute espèce d'événements qui menacent leur profession. C'est aussi général que possible. Nous n'avons pas parlé des risques d'incendie, pas plus que d'épizooties, de gelées ou de grêle, parce que, tout en soumettant à certaines conditions les applications de la loi, nous n'avons rien entendu exclure d'aucun des risques contre lesquels peuvent avoir à se garantir les agriculteurs; tous les risques agricoles sans exception, l'incendie, la grêle, les gelées, la mortalité des bestiaux et tous autres qui menacent la profession peuvent faire l'objet d'une société mutuelle agricole bénéficiant des dispositions très libérales et très peu compliquées de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels.

« La constitution de ces sociétés n'est subordonnée qu'aux conditions qui suivent :

« 1° Que les sociétés soient constituées entre les agriculteurs; 2° qu'elles soient assises sur les principes de la mutualité, ce qui exclut et la spéculation et la production des bénéfices; 3° enfin qu'elles aient pour but de garantir leurs membres contre les événements et les risques qui menacent la profession. Le champ d'action ainsi délimité est aussi vaste que possible, et je pense que M. Perrier reçoit satisfaction. » (1)

Après ces explications, la proposition fut mise aux voix et adoptée : elle est devenue la loi du 4 juillet 1900, qui, par le décret du 23 août 1904, fut rendue applicable à l'Algérie. Voici ce texte qui règle le statut organique de la mutualité agricole :

(1) La réponse de M. Mir est parfaitement explicite, et à quiconque connaît les habitudes des assemblées parlementaires. Il paraîtra vraisemblable que, bien loin d'être une improvisation hésitante, irréfléchie, non méditée, elle ait été au contraire l'objet d'un accord préalable avec M. A. Perrin dont la question a même dû être sollicitée.

En tout cas, on ne saurait souscrire à l'avis que formule M. Devinck, à savoir que la loi de 1900 serait née d'une équivoque. D'autant que lorsque le législateur a pu constater par la suite l'usage qui était fait de son œuvre, il lui était loisible d'apporter toutes retouches et rectifications qui lui semblaient nécessaires.

ARTICLE UNIQUE. — *Les sociétés ou caisses d'assurances mutuelles agricoles qui sont gérées et administrées gratuitement, qui n'ont en vue et qui, en fait, ne réalisent aucun bénéfice, sont affranchies des formalités prescrites par la loi du 24 juillet 1867 et le décret du 28 janvier 1868 relatifs aux sociétés d'assurances. Elles pourront se constituer en se soumettant aux prescriptions de la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels. Les sociétés ou caisses d'assurances mutuelles agricoles ainsi créées seront exemptes de tous droits de timbre et d'enregistrement autres que le droit de timbre de 10 centimes prévu par le paragraphe premier de l'article 18 de la loi des 23 et 25 août 1871.*

CHAPITRE V

PETITES MUTUELLES ET GRANDES COMPAGNIES

(Les thèmes de propagande)

Ainsi, la Mutualité agricole a trouvé un statut, — et qui plus est, un statut bienveillant. Elle va, dès lors, largement et rapidement s'épanouir.

Succès paradoxal, car les petites locales apparaissent toutes faibles, toutes nues, démunies d'argent et d'expérience en face d'une puissance considérable : les grandes compagnies. Lutte démesurée en apparence : David contre Goliath.

Cependant, comme l'écrivit dès 1901 l'un des animateurs de la Mutualité agricole, Emile Duport, « notre faiblesse, à nous, est notre force ».

Et c'est en effet l'argument de faiblesse qui devait séduire et finalement convaincre les paysans pourtant si soupçonneux et si prudents.

D'autant que deux considérations vinrent renforcer le mot d'ordre donné par Emile Duport à ses troupes mutualistes.

En premier lieu, on proposait aux agriculteurs une formule de groupement corporatif. Et malgré tout ce qu'on a pu prétendre, le paysan, individualiste autant qu'on peut l'être, est resté enclin au rapprochement de classe, persuadé qu'il est que l'isolement risque d'être fatal, même au plus fort. De même qu'autrefois le serf ou le vilain se vendait au seigneur ou acceptait de subir sa seigneurie à charge d'en recevoir assistance, de même le paysan de nos jours, recherche sinon le voisinage du château dont le prestige a singulièrement baissé, du moins le contact de ses pairs.

Ainsi s'affirme dans l'ordre social une tendance qu'on peut depuis longtemps déjà discerner dans l'ordre géographique : tendance à délaisser la ferme solitaire pour « s'agglutiner » au village.

A ceux — ils sont nombreux encore — qui accueillent malaisément un tel constat, il n'est que de donner l'exemple de la magnifique floraison des associations agricoles de toutes catégories apparues depuis

la guerre. Encore qu'il n'existe malheureusement pas à ce sujet de statistiques auxquelles on puisse accorder une confiance sans réserves (1), on peut affirmer, sans craindre aucun démenti, que la proportion des cultivateurs adhérents aux syndicats, coopératives, mutuelles d'assurance et caisses de crédit par rapport au nombre total de cultivateurs est très sensiblement supérieure à la proportion des ouvriers adhérents à de semblables organisations au regard de l'ensemble de la population ouvrière (2).

Au reste, il faut avouer que les avocats du mouvement naissant eurent beau jeu, comme on dit au Palais, à « plaider dans le dossier de l'adversaire ».

Telle est en effet la seconde raison qui incita les cultivateurs à adhérer en si grand nombre aux petites mutuelles et à délaisser, dès que l'échéance du contrat le leur permettait, les grandes compagnies : celles-ci gavaient un capitalisme parasitaire de profits trop substantiels.

Afin que l'on comprenne bien quelle était la physionomie de la croisade entreprise par les apôtres de la mutualité à travers bourgs et villages, en ce début de siècle, nous indiquerons par quelques chiffres quelle était alors la situation financière et industrielle des dix-huit plus grandes compagnies d'assurance contre l'incendie (3). On y gagnera de pouvoir mieux apprécier la nature de leur activité et l'ampleur de leur puissance réelle.

Les dix-huit plus grandes compagnies françaises pour l'assurance incendie ont encaissé en 1900 (4) :

(1) Une nouvelle édition remise à jour, de l'excellent ouvrage de M. Augé Laribé : *Syndicats et Coopératives agricoles* (Collin, éditeur), rendrait les plus grands services.

(2) Un député socialiste qui connaît fort bien les milieux ruraux, M. Georges Monnet, écrivait dans *Le Populaire* du 27 avril 1935 : « Ce n'est pas nous qui donnerons dans l'erreur tant de fois affirmée que le paysan est un individualiste farouche à qui manque complètement le sens du groupement. Car rien n'est plus faux : si l'on comparait le nombre de ruraux inscrits dans des associations à celui des salariés de l'usine ou du bureau membres d'organisations ouvrières, on verrait sans doute que la balance ne pencherait pas du côté des travailleurs de la ville. »

(3) Nous ne retenons que les chiffres afférents aux compagnies contre l'incendie, parce que d'abord il est indispensable que nous nous limitions, et parce qu'en second lieu la mutualité agricole se développe durant les premières années surtout en bétail et en incendie. Et c'est sur ce second risque qu'elle se heurte aux grandes compagnies.

(4) Chiffres fournis par l'ouvrage de F. Villet, *L'Assurance Mutuelle Agricole contre l'Incendie*.

RECETTES :

Primes nettes	108.571.234,36
Bénéfices sur polices et plaques.....	1.093.903,65
Produits des fonds placés.....	6.914.122,52
Recettes diverses	15.465,98

Total..... 116.594.726,51

Elles ont déboursé dans la même année :

DÉPENSES :

Sinistres	59.407.780,79
Commissions	27.311.424,15
Frais généraux	10.786.738,37
Dépenses diverses	191.065,09

Total..... 97.697.008,40

Le bénéfice net ressort donc à 18.897.718,11.

Voici d'ailleurs le décompte d'excédents accusé pour la même année par les mêmes Compagnies. Le total est légèrement différent de celui que nous venons d'obtenir, ce qui n'est pas pour nous surprendre car il y a beau temps que la preuve est faite qu'il est rigoureusement impossible de concilier des indications comptables provenant de sources d'ailleurs également sûres..

Mondé	»
Union Générale du Nord.....	82.819 —
Métropole	110.233 —
Assurances Rémoises	125.937 —
Nord	411.712 —
France	423.675 —
Confiance	682.207 —
Urbaine	711.616 —
Providence	795.133 —
Paternelle	948.809 —
Aigle	957.535 —
Abeille	1.317.064 —
Foncière	1.438.097 —
Union	1.606.504 —

Phénix	2.148.613 —
Soleil	2.160.410 —
Générale	2.360.289 frs
Nationale.....	2.675.503 --

Si maintenant, du bénéfice total, on retranche le produit des fonds placés, on aboutit à un bénéfice industriel de : 11.983.595.11, soit 11,04 % des primes nettes.

Remontons quelques années en arrière, nous trouvons :

1899.....	6,28 %
1898.....	12,93 %
1897.....	18,90 %
1896.....	18,09 %
1895.....	15,59 %
1894.....	21,93 %
1893.....	7,44 %
1892.....	13,96 %
1891.....	15,35 %
1890.....	12,90 %
1889.....	16,00 %
1888.....	15,80 %

Ainsi s'établit une constante de bénéfice industriel qui est environ de 15 %.

Cependant, il importe surtout de rechercher d'une part l'utilisation qui est faite par les Compagnies du bénéfice total et d'autre part le rapport du coût des sinistres au montant des primes.

Or, si l'on interroge les comptes de l'exercice 1900, on constate que les dix-huit Compagnies précitées ont affecté la presque totalité de leurs excédents au compte *dividendes*, lequel appert effectivement à 15.399.500 francs.

D'autre part, pour un chiffre approximatif de 110 millions de primes encaissées, 60 millions seulement sont allés au paiement des sinistres. Et ce pourcentage, bien loin d'être inférieur à la proportion normale, est au contraire exceptionnellement élevé.

De 1891 à 1900, les proportions ont été en effet les suivantes :

1891 : 51,46 %	des primes encaissées
1892 : 52,91 %	— —

1893 :	60,96	%	—	—
1894 :	45,99	%	—	—
1895 :	51,77	%	—	—
1896 :	48,68	%	—	—
1897 :	47,29	%	—	—
1898 :	53,21	%	—	—
1899 :	60,25	%	—	—
1900 :	54,75	%	—	—

Ce n'est pas tout. Si l'on analyse — pour autant qu'on peut procéder à une ventilation des coûts de sinistres par nature de risques — les décomptes d'excédents des sociétés commerciales, on ne tarde pas à s'apercevoir que les bénéfices proviennent surtout des risques agricoles. Certains chiffres et certains faits rapportés dans la brochure de MM. Pélud et des Essarts ont si vivement frappé les imaginations paysannes et si décisivement influencé l'avenir du mouvement mutualiste, que nous croyons devoir reproduire le développement en son entier.

« Les tarifs des Compagnies fourmillent de défauts. Ils sont établis plutôt d'après la facilité de réaliser des affaires que d'après la gravité des risques. La moyenne générale des sinistres a été de 53,30 % pour seize années. Mais pour les risques industriels et les magasins, elle est supérieure à 80 %, d'où une perte énorme que les Compagnies essaient de compenser avec les bénéfices des risques simples et agricoles. En vingt-cinq ans, la seule industrie cotonnière a causé 50 millions de pertes aux Compagnies. Au lieu de rectifier les tarifs et de les baser sur les statistiques, on prend des millions sur les bons risques, pour payer jusqu'à 25 % de commission sur des affaires qui, constamment, occasionnent des pertes.

« Ces statistiques générales, dues à l'ancien inspecteur du *Phénix*, Louis Debrock, sont confirmées par des recherches personnelles, faites sur place.

« D'enquêtes particulières, qui portent actuellement sur 250 communes, et s'étendant à des périodes de 25 à 50 ans, il résulte que ces communes ont payé annuellement aux Compagnies 660.000 francs de primes, pour ne toucher que 162.000 francs d'indemnités de sinistres, soit une perte de près de 500.000 francs par an, 5 millions en 10 ans, 50 millions en 100 ans, au préjudice des propriétaires ruraux.

« M. Philippe, professeur spécial d'agriculture de l'arrondissement de Wassy, a fait, auprès des maires de sa circonscription, une enquête très intéressante qui lui a permis d'établir la comparaison entre les sommes qui sont sorties des poches des assurés sous forme de primes d'assurances contre l'incendie et celles qui y sont rentrées comme indemnités de sinistres.

« Les recherches de M. Philippe ont porté sur une période de 30 ans et sur 102 communes. *Elles établissent que 12.181.000 francs de primes ont été versés pour 429 incendies qui ont été indemnisés par 2.895.360 francs, soit pour les Compagnies un bénéfice net de 9.285.640 francs (intérêts non compris).*

« En échange des garanties qu'elles offrent, les Compagnies demandent des primes qui, nous l'avons vu, sont exagérées et hors de proportion avec les risques assurés. Elles seules établissent le taux des primes et elles le font au mieux de leurs intérêts. Ce taux n'est pas uniforme; les Compagnies savent l'abaisser, quand cela est nécessaire, au niveau des Mutuelles, là où celles-ci font concurrence. Les grosses primes demandées, une fois versées, sont pour une grande partie à jamais perdues pour les assurés: les sinistres n'en absorbent que la moitié, jamais un centime du surplus ne reviendra aux mains de ceux qui l'ont versé, et les assurés n'ont rien à voir dans l'administration des capitaux produits par leurs versements. »

Nous ne jurerions pas qu'il n'y eût là nulle exagération, aucune trace de démagogie.

Mais n'est-il pas constant que toutes les grandes réformes, économiques, politiques, sociales, religieuses, ont requis, à l'origine, une sorte d'élan mystique, qu'alimenterait assez mal, il faut l'avouer, un respect scrupuleux de la vérité?

Le théoricien du mutuellisme, Proudhon, n'a-t-il pas prêché d'exemple en maintes occasions, et notamment lorsqu'il violentait sa pensée propre en affirmant « la propriété, c'est le vol », dans le seul but d'attirer l'attention sur le problème de la propriété?

Les grandes Compagnies ne méritaient assurément pas toutes les invectives qui leur furent adressées. Mais c'est grâce à ces violences que se dessina le mouvement du salut par la libération.

Aussi bien, conviendrait-il d'exprimer des regrets?

S'il faut admettre, comme il semble, que les Mutuelles se sont

montrées injustes envers les Compagnies, reconnaissons que celles-ci le leur ont bien rendu.

Au surplus, cet élément d'agressivité mystique se trouvait soutenu par une justification d'ordre pratique : si les Compagnies prennent trop cher, les Mutuelles se doivent de vendre l'assurance au plus juste prix.

Et de fait les cotisations qu'elles demandent sont très sensiblement inférieures aux primes qui sont réclamées par les Compagnies.

C'est ainsi que pour le risque « Incendie », les Mutuelles agricoles appliquent le tarif syndical des Sociétés commerciales d'assurances, diminué de 30 %.

Cette substantielle différence, apparaissant en profit net pour l'assuré, s'explique par le fait que les Mutuelles sont administrées gratuitement, qu'elles n'ont pas d'agents et par conséquent pas de commissions à payer.

En second lieu, les Caisses d'assurances mutuelles sont exemptées de tous droits de timbre et d'enregistrement.

Enfin, les assurés des Mutuelles agricoles bénéficient très souvent, en fin d'année, de ristournes qui viennent en déduction de leurs cotisations.

*
**

Tels furent, en définitive, les arguments essentiels de la propagande mutualiste en ces premières années du XX^e siècle, ceux qui permirent aux petites Mutuelles d'affronter victorieusement les grandes Compagnies.

CHAPITRE VI

PROGRESSION DE LA MUTUALITE AGRICOLE (1)

Il n'est guère d'exemple sans doute d'une croissance si prodigieuse et d'un développement si rapide. Voici quelques chiffres extraits des rapports annuels présentés par le Ministre de l'Agriculture au Président de la République et qui marqueront les principales étapes de la progression de l'assurance mutuelle agricole.

Au 31 décembre 1897, il y avait, d'après ces rapports, 1.484 caisses locales subventionnées. Ce qui ne veut pas dire du reste qu'il existait seulement 1.484 caisses locales d'assurance mutuelle agricole, mais bien plutôt que 1.484 caisses avaient sollicité des subventions et remplissaient les conditions requises pour les recevoir.

Or, voici le rythme des fondations durant les années qui suivent le vote de la loi :

1900	342
1901	396

Puis une montée régulière sur rythme accéléré :

1902	460
1903	737
1904	1.105
1905	1.116
1906	1.138

1906 marque un sommet dans l'activité de la création mutualiste. Les deux grandes animatrices que furent l'Union du Sud-Est et la Mutuelle de l'Est étaient en pleine activité; la première avait été juridiquement constituée en 1903, la seconde en 1906, et les réassureurs du deuxième degré eux-mêmes étaient apparus

(1) Le dernier rapport au Président de la République sur le fonctionnement des Sociétés d'assurances mutuelles agricoles (annexe au *J. O.* du 16 janvier 1932) est relatif à l'exercice 1928. Nous avons donc dû arrêter au 31 décembre de cette même année notre étude de la progression de la Mutualité. Cependant nous tenterons, au début de notre dernier chapitre, de compléter cette statistique à l'aide de documents officiels.

puisque la caisse centrale Incendie est née sous l'égide des Agriculteurs de France en cette même année 1906.

Pourtant, dès l'année suivante, la croissance annuelle diminue quelque peu; de 1908 à 1914, elle oscille entre 977, chiffre de 1908, et 578, chiffre de 1914. Il est vraisemblable que ce ralentissement doit être attribué à la vigueur de la contre-offensive menée par les Compagnies d'assurance, les grandes mutuelles et leurs agents. Le jugement du Tribunal de Chaumont date de 1906, la question est portée en appel en 1908 et ce n'est que le 24 mai 1913 que la Cour de Cassation se prononce sur la validité des contrats passés par les mutuelles et sur la légalité même de ces organisations.

A partir de 1914, le nombre de créations — sans pourtant atteindre à 0 — tombe à des chiffres insignifiants, 38 pour 1917. On ne saurait s'en montrer surpris. « Les fléaux, si redoutés d'ordinaire des agriculteurs, incendie, grêle, épizootie, etc., constituaient une menace bien minime par rapport à celle que la guerre faisait peser sur eux » (1).

Cependant, dès la fin de la guerre, l'activité mutualiste reprend son ascension; en 1919, 14.400 sociétés locales étaient régulièrement subventionnées sur les crédits du Ministère de l'Agriculture et ces Sociétés se répartissaient comme suit :

Sociétés d'assurances contre la mortalité du bétail	10.071
Sociétés de réassurances contre la mortalité du bétail	76
Sociétés d'assurances contre l'incendie des risques agricoles	4.124
Sociétés de réassurances contre l'incendie des risques agricoles	35
Sociétés d'assurances contre la grêle	28
Sociétés d'assurances contre les accidents agricoles	65
Société de réassurances contre les accidents agricoles	1

Puis, de 1919 à 1922, on constate une chute brusque qui peut surprendre mais qui n'est qu'apparente et ne correspond en fait ni à un recul ni même à un arrêt.

(1) Rapport sur le fonctionnement des sociétés d'assurances et de réassurances mutuelles agricoles de 1914 à 1919.

Voici en effet ce qu'écrivait le Ministre de l'Agriculture dans le rapport pour 1922 :

« Le nombre des caisses de toute nature semble avoir diminué, puisque la statistique en relevait, en décembre 1921, 14.896, alors que le recensement auquel il vient d'être procédé n'en signale que 12.290. Mais, outre qu'il faut tenir compte de la négligence de certaines mutuelles non subventionnées à faire connaître leur existence, il n'est pas douteux que le chiffre antérieur contenait un nombre assez important de mutuelles, surtout de mutuelles-bétail jadis subventionnées et que les circonstances de la guerre ont mises dans l'impossibilité de fonctionner sans que l'administration en fût avisée. Quelques-unes de ces sociétés ont été reconstituées après la cessation des hostilités. Un assez grand nombre ont définitivement disparu. »

Si, en 1922, on semble revenir en arrière, c'est donc en réalité que pour la première fois la statistique annexée au rapport a été établie à l'aide de documents sérieux. Et quiconque sait combien il est difficile d'établir une statistique même approximative, ne songera pas à reprocher aux services de la rue de Varenne d'avoir employé plusieurs années au perfectionnement de leurs méthodes.

On repart donc à compter de 1922 sur des bases plus solides. Les chiffres semblent pouvoir être admis et l'on enregistre l'ascendante courbe des mutuelles incendies; plus tard, la montée prodigieuse des mutuelles accidents, alors que d'autre part la ligne de création des mutuelles grêle est presque horizontale et que celle des mutuelles bétail s'incline régulièrement.

Si l'on examine — à l'aide, toujours, des rapports annuels — dans le détail et non plus globalement, ce qu'a été l'activité mutualiste depuis qu'elle a trouvé son statut, on obtient une manière de carte géographique de la mutualité agricole française. Nous procéderons en distinguant les différents risques couverts par les mutuelles, ce qui nous permettra de faire état du nombre des assurés. Il ne peut en effet être question d'additionner les chiffres donnés par les différents tableaux pour les différents risques. Il se produit très souvent qu'un sociétaire accidents soit en même temps affilié à une caisse locale incendie, etc...

1° *Mortalité du bétail*

A la fin du siècle dernier, la Mutualité bétail était extrêmement florissante — elle était même seule à affirmer une puissante vitalité.

En 1897, 1.469 Sociétés locales s'étaient fait enregistrer au Ministère de l'Agriculture pour qu'un droit leur fût ouvert aux subventions promises.

En 1900, il y en avait 2.264.

On juge si le rythme de progression allait s'accélérer après le vote de la loi Viger. La courbe devient en effet presque verticale. Si l'on prend pour unité de mesure une période de cinq ans, on trouve les chiffres suivants :

	Sociétés	Membres	Capital assuré
1900.....	2.264	135.817	106.807.194
1905.....	5.765	318.146	330.545.529
1910.....	8.380	456.561	557.887.608
1915.....	9.998	506.003	645.091.810

La guerre marqua un temps d'arrêt. La guerre finie, le mouvement de progression allait reprendre sans doute. Il reprit, en effet, mais à une allure extrêmement ralentie. En 1921, on enregistre le sommet de la courbe avec 10.202 caisses locales.

Et puis, soudain, c'est la chute brutale. De 1921 à 1922, le nombre des Caisses d'assurance mutuelle agricole contre la mortalité du bétail passe de 10.212 à 6.995 pour aboutir, à travers des soubresauts divers, à 6.470 en 1928.

Baisse qui demeurerait inexplicable si une note du statisticien ne venait nous exposer qu' « à partir de 1922, les chiffres donnés sont relatifs aux sociétés recensées. Le nombre de ces dernières est inférieur à celui des caisses subventionnées depuis l'origine jusqu'en 1921, soit parce que certaines caisses ont omis de faire leur déclaration au moment de la présente statistique, soit surtout parce que beaucoup d'entre elles ont cessé de fonctionner sans le faire connaître à l'Administration ».

Il ressort de ceci que la chute du graphique réel a été non pas brusque, ainsi pourtant qu'il semble résulter des chiffres, mais progressive. Et l'on comprend que, jusqu'à 1921, la courbe

ait été presque régulièrement ascendante puisqu'on posait ce postulat : « Toutes les Caisses précédemment créées continuent nécessairement d'exister. » Il suffisait donc d'ajouter le chiffre représentant le nombre des caisses dont on avait signalé durant l'année la fondation, pour arriver au total recherché qui était censé donner le niveau d'activité pour cet exercice de la Mutualité contre la mortalité du bétail.

Erreur dans le principe qui viciait toute l'argumentation incluse dans la statistique.

Ainsi, bon nombre (près de la moitié) des caisses contre la mortalité du bétail fondées depuis 1900 avaient disparu.

Dès lors se posait la question angoissante : « Comment se fait-il qu'après avoir été la plus florissante des branches de la Mutualité agricole, l'assurance contre la mortalité du bétail connaisse un tel déclin ? »

Faut-il croire que les causes sont d'ordre moral et que le sens de la solidarité se soit perdu dans les campagnes ? Assurément non, puisque l'accident et l'incendie connaissent des succès triomphaux.

Serait-ce que le cultivateur éprouve dans ce domaine assez particulier de la mortalité du bétail un sentiment de plus grande sécurité aujourd'hui que naguère ? Il ne faut pas davantage s'arrêter à cette hypothèse. Tout, ou à peu près tout ce qu'écrivait M. Viger en 1894, pourrait être repris avec à propos. La mort de son bétail constitue pour le paysan le risque essentiel, celui qui mettra à néant le profit de plusieurs années et le fruit d'efforts sans nombre. On a même pu assister, depuis la guerre, à une transformation fort considérable des cultures dans certaines régions. Par suite du défaut de main-d'œuvre, on a été amené à substituer l'élevage à l'économie mixte et à la polyculture qui étaient jusque-là une manière de tradition vénérée et aussi un procédé fort habile de compensation des pertes et aussi un procédé fort habile de compensation des pertes.

Ainsi l'élevage s'est développé (1). Comment expliquer dès lors que l'assurance mortalité soit en régression ?

(1) Ceci est vrai du moins pour le cheptel bovin (qui est l'objet normal de l'assurance mortalité) lequel est passé de 14.787.710 têtes en 1913 à 15.704.480 en 1934 (statistiques publiées au *Journal Officiel* du 29 mars 1935). Il y a, au contraire, une légère diminution sur les espèces chevaline, ovine et porcine.

La raison en est, croyons-nous, que l'assurance contre la mortalité du bétail n'a pas trouvé jusqu'à ce jour sa technique, une technique satisfaisante, c'est-à-dire avant tout une technique simple. Les combinaisons proposées sont le plus souvent très complexes, partant difficiles à comprendre pour l'assuré qu'inquiètent en outre tant de clauses d'exclusion. Il n'est que de voir d'ailleurs la variété et la diversité des statuts et polices selon les régions et parfois dans une même région, selon les communes, pour se rendre compte qu'on n'a pas rencontré la formule-type susceptible de s'appliquer — sous réserve, bien entendu, de s'adapter grâce aux conditions particulières — à l'ensemble du pays.

Quoiqu'il en soit, voici dans quelles régions s'est épanouie avec le plus d'ampleur la mutualité d'assurances contre la mortalité du bétail :

Au 31 décembre 1928, le département des Landes arrive bon premier avec le total imposant de 866 caisses locales, comprenant 46.483 membres, pour un total de capitaux assurés de 155.163.664 frs. Le montant des cotisations encaissées durant l'exercice 1928 a été de 1.800.586 frs, celui des pertes de 1.695.018 frs.

Vient ensuite l'Yonne avec 246 caisses et seulement 9.832 sociétaires qui assurent il est vrai un capital de 101.751.082 frs.

La Haute-Saône se classe au troisième rang, qui accuse 295 caisses. Mais le chiffre des sociétaires n'est que de 3.252 et celui des capitaux assurés de 30.897.335 frs.

La Charente-Inférieure, pour 97 caisses locales, compte 14.019 membres et 78.278.015 frs de capital. L'Eure-et-Loir, avec 165 caisses locales et 12.942 adhérents, fait mieux encore: elle couvre un capital de 127.231.122 frs.

Signalons, avant de quitter ce risque, qu'il y avait, en 1928, 80 sociétés de réassurance groupant 3.220 locales. Si l'on compare ce dernier chiffre à celui de 6.470, nombre total des caisses locales recensées en 1928, on en arrive à cette conclusion que plus de la moitié des caisses locales restent sans réassureurs. Ce qui ne laisse pas d'être un peu inquiétant. Ainsi que l'indiquait en termes fort justes M. Jourdain, président de la Fédération

des Caisses bétail de la Somme, dans le rapport qu'il présentait à la réunion tenue au Musée Social, pour le trentième anniversaire de la loi Viger : « Si la Société locale communale ou intercommunale, c'est-à-dire à rayon peu étendu, présente de gros avantages et reste seule capable de tirer de l'Assurance mutuelle tout son profit, elle enfreint les règles générales de l'Assurance qui sont de répartir les risques sur la plus grande échelle possible. Restant isolée, elle risque d'être très durement frappée par une série malheureuse d'accidents et de maladies ordinaires; son existence peut être surtout compromise dans le cas où une maladie contagieuse vient frapper les animaux des étables qu'elle garantit. »

2° Incendie

Les caisses mutuelles d'assurance contre l'incendie n'avaient, pas plus que les caisses mortalité du bétail, attendu la loi du 4 juillet 1900 pour apparaître, sinon pour se développer.

Si l'on s'en tient à l'activité mutualiste postérieure à 1900, on trouve 5 sociétés locales recensées en 1902, comptant ensemble seulement 534 sociétaires effectifs ou expectants. Le capital assuré s'élève à 3.652.116 frs.

En 1906, les registres accusent 740 sociétés avec 28.091 membres et 239.137.850 frs de capital assuré.

De 1907 à 1914, la progression annuelle est presque constante : 400 nouvelles caisses locales constituées. Par contre, le chiffre des assurés révèle des sautes brusques et un rythme quelque peu fiévreux. C'est ainsi que, de 1907 à 1908, le nombre des effectifs passe de 29.218 à 44.935 et celui des expectants de 19.795 à 27.014. L'année suivante (1908-1909) voit se ralentir considérablement le mouvement des affiliations : 44.935 — 49.551 et 27.014 — 30.785. Constatation digne d'être soulignée, il semble que le mouvement de progression puisse être décomposé en deux temps : une année forte et une année faible. De telle sorte que si l'on en traçait le graphique, il se présenterait sensiblement équivalent à celui des mouvements du cœur...

Très évidemment, là encore, durant la guerre, se produit une stagnation qui n'est pas complète toutefois. Les chiffres continuent de s'enfler, mais plus modérément.

1919 voit reprendre la marche en avant et l'on dépasse ces deux caps décisifs : 100.000 effectifs, 55.000 expectants. Le nombre des caisses est de 4.123, le capital assuré de 1.136.442.239 frs. De 1920 à 1922, sans qu'il y ait cependant une grande poussée quant à la création des caisses, les effectifs passent de 101.708 à 194.808, le capital assuré de 1.163.152.499 frs à 3.704.716.019 frs. Par contre, et c'est là un phénomène corrélatif et une conséquence nécessaire, le chiffre des expectants et le total des capitaux à assurer diminuent.

En 1923, chose curieuse — mais il faudrait être sûr que la statistique fût bien exacte avant de rechercher de ce fait une explication plausible — le nombre des sociétaires diminue de façon appréciable et rétrograde de 194.808 à 176.283, cependant, du reste, que le capital assuré continue de croître.

Venons-en tout de suite aux deux dernières années, qui accusent :

	Caisses locales	Effectifs	Expectants	Capital assuré
1927.....	9.382	265.608	31.415	10.404.627.976
1928.....	11.148	307.157	42.798	15.224.300.925

On notera que le nombre des caisses locales grossit plus vite que celui des assurés, puisque l'effectif moyen de chaque société ressort à :

1925	1926	1927	1928
—	—	—	—
35,4	29,5	28,3	27,5

Si l'on considère maintenant les départements les plus exemplaires, nous nous trouvons faire face à une liste dont voici les principaux éléments. Bien entendu, il ne s'agit pas d'une hiérarchie quelle qu'elle soit, attendu que là où le nombre des caisses l'emporte, celui des effectifs et des capitaux assurés peut être inférieur à ceux de tel autre département, et qu'on ne peut du reste comparer des départements pauvres à des départements riches, des départements peu peuplés à des départements surpeuplés, des départements de grande exploitation à des départements de petite exploitation, etc...

Départements	Caisses locales	Membres effectifs	Capitaux assurés	Montant des Cotisations	Montant des Sinistres
			Francs	Francs	Francs
Pas-de-Calais ..	554	6.244	475.318.225	683.704	107.767
Haute-Marne ..	462	11.892	510.770.530	709.032	147.792
Isère	322	16.805	821.138.196	951.432	184.919
Aveyron	301	12.271	559.547.951	619.484	362.060
Drôme	243	12.031	581.853.553	559.270	217.643
Savoie	202	10.272	319.946.595	519.952	326.625
Sarthe	329	4.802	435.361.060	281.181	1.370
Doubs	352	6.650	276.842.855	414.272	179.130
Haute-Saône ..	380	7.141	249.142.240	251.994	39.377
Côte-d'Or	342	4.488	246.299.350	185.000	117.600
Basses-Pyrénées	311	9.275	270.491.879	334.404	117.355

Etc... etc...

« Assurance sans réassurance, n'est pas supprimer le risque. » Cet axiome qui a paru à quelques-uns (et selon nous bien à tort) contestable lorsqu'il s'agit d'assurance contre la mortalité du bétail, est à coup sûr vérité fondamentale en matière d'incendie.

Aussi bien la réassurance est-elle née en même temps que l'assurance. Nous avons dit que cinq caisses locales avaient été enregistrées en 1902. En 1907, on compte 10 caisses de réassurance; en 1910, 26; en 1914, 35; en 1922, 40; en 1928, 57.

Ces cinquante-sept caisses réassurent 12.437 sociétaires, alors que la statistique des caisses locales n'en accusait que 11.148. Mais ce décalage s'explique par ce fait que la statistique des caisses locales ne retient que les caisses admises à subvention, c'est-à-dire comptant plus de 4 membres effectifs, alors que les caisses de réassurance ont évidemment déclaré tous les adhérents de leurs locales affiliées.

Au second degré de réassurance se trouvent deux organismes: la Caisse Nationale (boulevard Saint-Germain) et la Caisse Centrale (rue d'Athènes).

La première réassurance 41 caisses et la seconde 24. Il va de soi qu'il ne faut pas rechercher le total, pour la raison que plusieurs régionales sont réassurées pour partie à la Caisse Nationale et

pour partie à la Caisse Centrale, comme le prouvent d'autre part les chiffres de caisses locales correspondants qui sont :

Pour la Caisse Nationale: 5.701 avec 155.252 adhérents.

Pour la Caisse Centrale: 9.531 avec 229.094 affiliés.

Les cotisations perçues par la Caisse Nationale (réassurance du deuxième degré) ont été — toujours pour 1928 — de 2.047.729 frs, pour la Caisse Centrale de 2.155.692 frs.

Notons que, sur ce dernier chiffre, 1.641.674 frs ont été ris-tournés aux caisses affiliées.

3° Grêle

Ici les chiffres sont moins imposants que pour les autres risques. Mais il faut tenir compte de cette considération que la technique de l'assurance grêle étant fort exigeante et rigoureuse, on a dû modifier assez considérablement la physionomie habituelle de la mutualité agricole. Notamment les circonscriptions des locales sont plus vastes, ce qui en réduit considérablement le nombre.

D'autre part, on ne saurait nier que l'assurance grêle s'est toujours heurtée, en raison de sa nature même, à de très graves difficultés, notamment en ce qui concerne l'appréciation des risques, et par voie de conséquence, l'établissement des tarifs. Des cotisations pour l'ordinaire extrêmement élevées ne pouvaient manquer, au surplus, de décourager les sociétaires.

Cependant, étant donné que le Parlement a consacré en 1932 les patients efforts et l'activité persévérante des mutualistes grêle, qu'il a accordé très largement l'aide financière de l'Etat aux assurés et attribué des crédits et subsides aux Caisses d'assurance, il ne fait pas de doute que les prochains tableaux statistiques seront profondément bouleversés.

Il reste néanmoins intéressant de jeter un bref regard en arrière.

En 1898, il existait seulement 12 sociétés d'assurances mutuelles contre la grêle. Mais elles étaient déjà fort importantes puisqu'elles groupaient 16.812 membres avec un capital assuré de 8.499.456 francs. En 1900, après le vote de la loi, nous trouvons 16 caisses garantissant 28.760 adhérents pour un capital de 13.841.656 francs.

Les chiffres croissent continûment jusqu'en 1909, où nous atteignons le record du nombre des sociétaires : 47.337. Il y a à ce moment 24 caisses locales, et le capital assuré est de 27.084.970 frs. Si le nombre des mutualistes rétrograde, celui des caisses ainsi que le chiffre du capital continue de croître assez régulièrement. Durant la guerre, il se produit une stabilisation à 28 caisses pour 37.780 membres et un capital assuré de 31.524.892 frs.

Aussitôt après la guerre, plusieurs sociétés disparaissent (1) ; l'état de 1922 en accuse seulement 12 avec un nombre de membres réduit à 14.461 et un capital assuré de 17.892.444 frs. Mais dès l'année suivante on constate une vive réaction. Les chiffres pour 1923 sont de 17 caisses avec 14.135 assurés et un capital de 103.182.888 frs. Une nouvelle chute, très sensible, en 1926, puisqu'on ne compte plus que 6.451 sociétaires. Une note explique que la diminution constatée par rapport aux années précédentes résulte de la prise en compte sur les états antérieurs d'une caisse non mutualiste (Dordogne). D'ailleurs cette même année on constate un mouvement fort important de création de caisses grêle, puisque d'un seul coup on passe de 19 à 137. L'année suivante, 251 sont enregistrées, en 1928 on en trouve 379, avec 11.237 membres et un capital de 249.841.063 frs. Il serait juste, toutefois, si l'on songeait à comparer ce dernier chiffre à celui des exercices d'avant-guerre, de faire intervenir le taux de dévaluation du franc.

Quant au palmarès mutualiste que nous pourrions dresser ici, il mettrait au premier plan, cela va de soi, les départements viticoles du Midi et particulièrement l'Hérault et le Gard.

L'Hérault compte, en 1928, 100 caisses locales, avec 2.781 membres. La superficie totale des cultures assurées est de 14.275 hectares et la valeur totale s'élève à 104.502.201 frs. Ajoutons, ce qui n'est pas dénué d'intérêt, que le montant des cotisations encaissées durant cet exercice est — toujours pour le même département — de 1.315.612 frs, alors que le total des pertes est de 1.490.190 francs. Il ne fut pas cependant nécessaire de

(1) Il faut, de toute évidence, tenir compte du décalage général expliqué plus haut.

faire appel aux réserves pour la raison que l'assurance grêle ne rembourse d'ordinaire qu'une fraction du sinistre qui varie de 80 à 90 %. C'est ainsi que la Caisse de l'Hérault ne versa pour 1928 que 1.164.624 frs.

4° *Accidents*

Il existait bien des caisses d'assurances mutuelles agricoles contre les accidents, antérieurement à la loi du 15 décembre 1922. Mais elles étaient relativement peu nombreuses. Du 15 décembre 1922 au 1^{er} septembre 1924, elles vont se multiplier. Certes, la législation nouvelle n'est pas encore applicable puisqu'elle ne doit entrer en vigueur qu'à cette dernière date. Mais il s'agit de préparer les voies... On se hâte donc de constituer locales et régionales accidents. La tâche est facilitée en raison, d'une part, de l'expérience déjà faite en d'autres branches, d'autre part des prêts consentis par les caisses incendie pour servir soit de fonds de propagande et de crédit de premier établissement, soit de cautionnement.

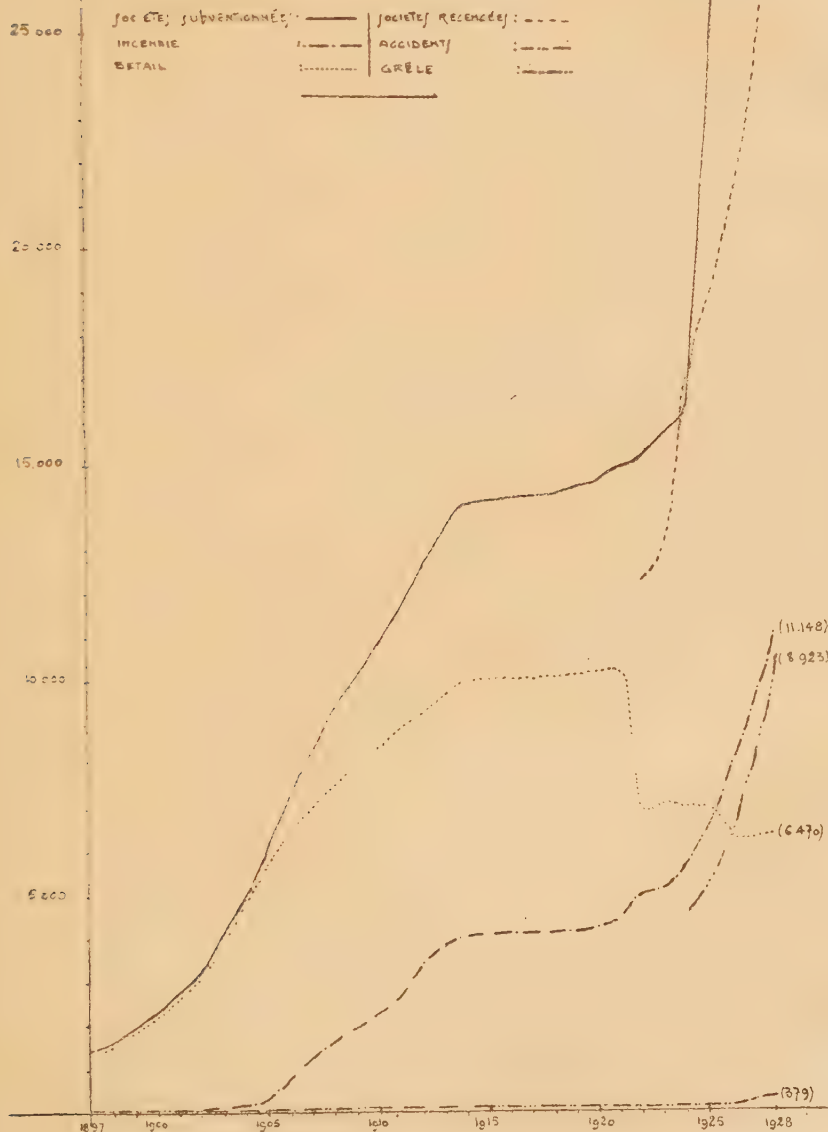
Les statistiques du Ministère de l'Agriculture accusent dès lors une progression particulièrement rapide. En 1923, 11 sociétés locales contre les accidents et 3 caisses de réassurances sont créées. En 1924, d'un coup 40 sociétés de réassurance apparaissent. En 1925, 5.089 caisses locales sont créées. En 1926, 5.631 caisses locales et une de réassurance; en 1927, 1.534 locales, 1 régionale; en 1928, 1.107 locales, 3 régionales.

Progression qui se comprend d'elle-même en son rythme de formidable accélération puis de ralentissement progressif. On finissait par avoir des caisses locales accidents partout où il y avait des caisses locales incendie, ce qui nous dispense au reste d'envisager pour cette branche la répartition géographique. Désormais l'accroissement des caisses accidents serait l'accroissement de la mutualité agricole dans son ensemble.

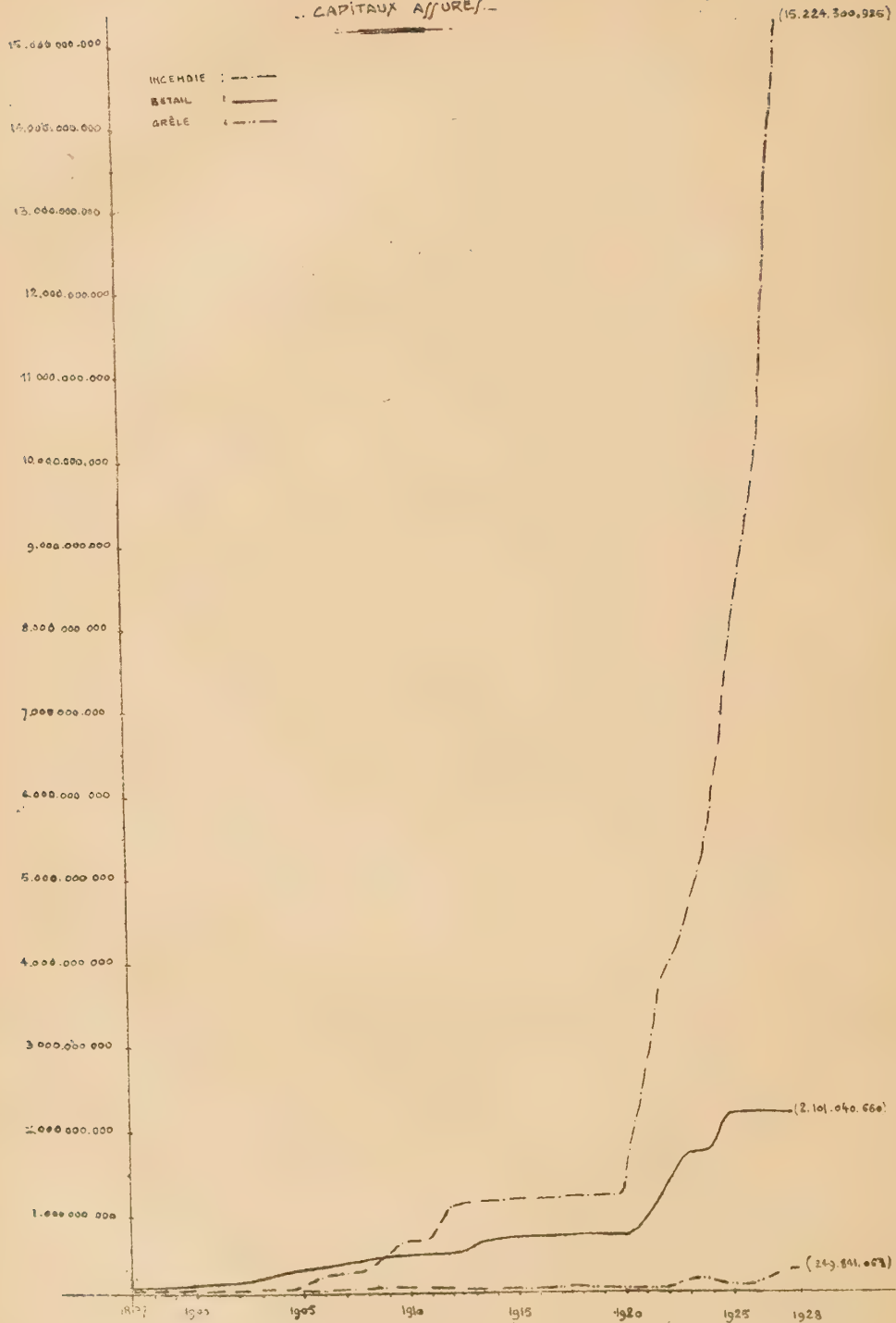
... SOCIÉTÉS D'ASSURANCE MUTUELLES AGRICOLES ...

Progression du nombre des Caisses locales.
(Incendie, grêle, bétail, accidents)

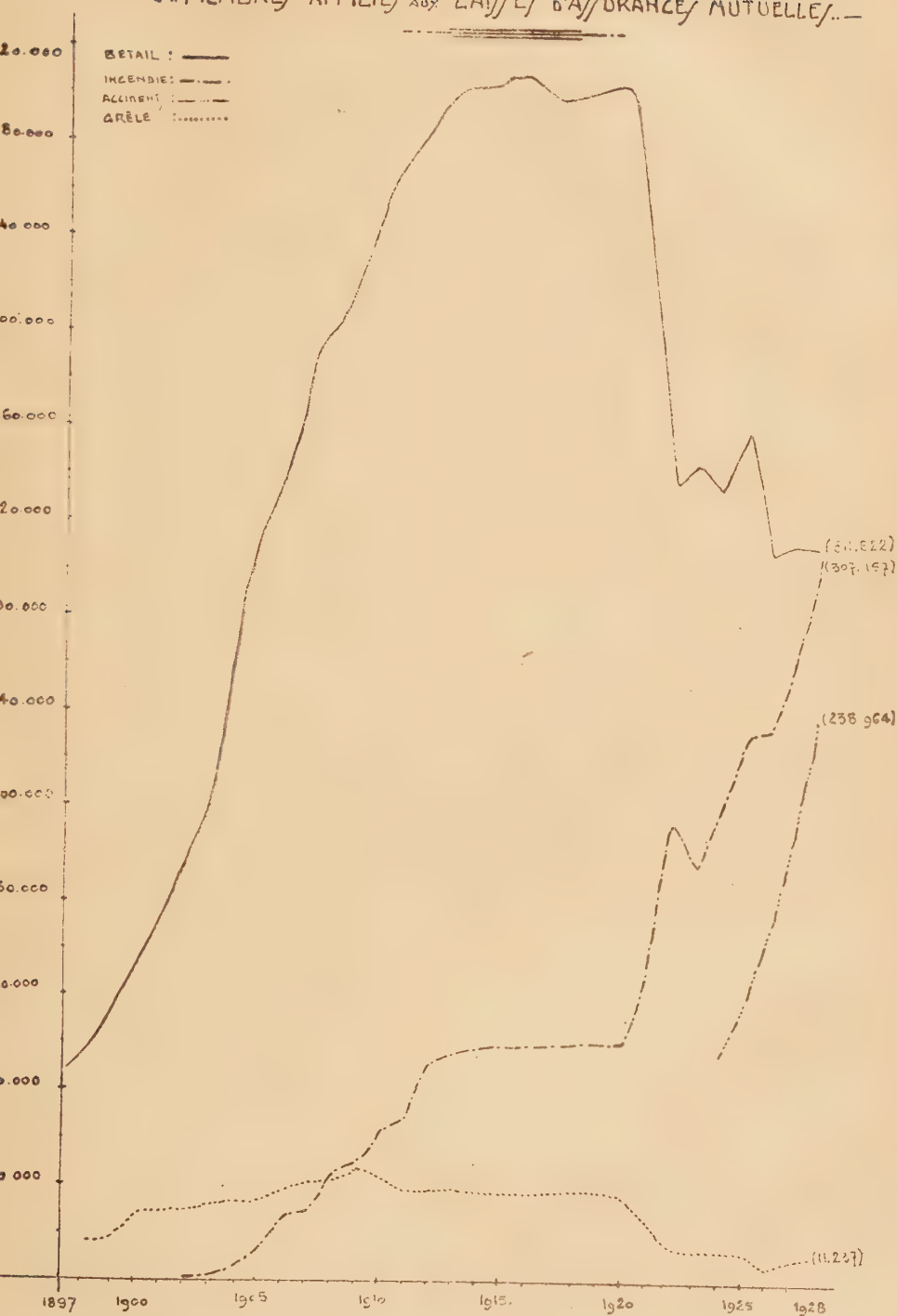
NOTE. Le chiffre des sociétés recensées se trouve inférieur à celui des sociétés subventionnées, soit parce que certains nombre ont omis de faire leur déclaration au moment du recensement, soit parce que le total des caisses subventionnées comprenait des caisses dont la disparition n'avait pas été notifiée à l'Administration.



CAPITAUX ASSURÉS.



MEMBRES AFFILIES AUX CAISSES D'ASSURANCE MUTUELLE



CHAPITRE VII

LES DEUX PRINCIPES FONDAMENTAUX : ABSENCE DE BENEFICES ET GRATUITE DE LA GESTION

Avant d'étudier le statut juridique de la Mutualité agricole, il peut paraître opportun de rappeler succinctement quel est le régime de droit des Compagnies d'assurances et des grandes mutuelles.

Ces Sociétés sont régies par la loi du 24 juillet 1867. En bref, cette loi leur permet de se constituer librement, c'est-à-dire sans autorisation, mais elle les soumet à diverses formalités de constitution et à des règles de fonctionnement qui ont été précisées et énumérées dans le décret du 22 janvier 1868 portant règlement d'administration publique, lequel a été remplacé par un décret en Conseil d'Etat du 6 mars 1922. Il faut préciser qu'à dater de la loi du 17 mars 1867, les seules assurances sur la vie, mutuelles ou non, demeurèrent assujetties à l'autorisation de l'Etat. Encore, depuis la loi du 17 mars 1905, n'ont-elles plus besoin d'autorisation préalable; elles sont seulement soumises à un régime d'enregistrement, de surveillance et de contrôle.

Ajoutons — bien qu'il s'agisse d'un texte qui régit *l'acte* d'assurance et non la *société* d'assurance — qu'une loi du 13 juillet 1930 est venue délimiter assez étroitement *l'activité* des *sociétés* en édictant les conditions que devra remplir désormais tout contrat d'assurances. Cette loi, au contraire des précédentes, s'applique aussi bien aux mutuelles agricoles qu'aux compagnies et grandes mutuelles. Non seulement l'esprit commande une telle interprétation de la lettre, mais tous les commentateurs sont formels sur ce point. Citons en particulier l'ouvrage de MM. César Ancy et Sicot (1), ainsi que l'avis de

(1) *La Loi sur le Contrat d'Assurance*. Paris, 1930.

M. Justin Godart (2). D'autre part, M. Sumien, dans la nouvelle édition de son *Traité Théorique et Pratique des Assurances*, pose la question et la résoud d'une façon rigoureusement affirmative.

*
**

Le statut de la mutualité agricole est déterminé par une série de textes.

1° La loi du 4 juillet 1900.

2° La loi du 21 mars 1884 modifiée par celle du 12 mars 1920, du moins en celles de ses dispositions qui sont compatibles avec les exigences techniques de l'assurance mutuelle agricole.

3° Le décret du 2 août 1923, modifié par celui du 26 janvier 1930 pour tout ce qui concerne la constitution et le fonctionnement des caisses d'assurance et des sociétés de réassurance mutuelle agricole d'une façon générale, et dans le détail pour tout ce qui est relatif aux caisses d'assurance contre la mortalité du bétail.

4° (Pour les caisses qui couvrent le risque d'accidents du travail), l'article 11 de la loi du 15 décembre 1922 modifiée par celle du 30 avril 1926 et le décret du 22 août 1933 portant règlement d'administration publique pris pour l'exécution de cet article 11.

5° (Pour les caisses garantissant le risque grêle), les articles 129, 130, 131, 132 et 133 de la loi de finances du 31 mars 1932, et un certain nombre de textes : décrets, arrêtés et circulaires (parus ou à paraître) dont le plus important pour ce qui nous concerne est celui du 16 mars 1933.

*
**

La loi du 4 juillet 1900 comprend un article unique en trois paragraphes. L'avantage est certain d'un texte aussi bref ; sa souplesse a seule permis à la Mutualité de progresser triomphalement. Qu'on y fasse attention pourtant. Une telle brièveté comporte bien quelques dangers. Elle a donné naissance à de multiples, à d'incessantes controverses. Au reste, la loi s'est

(2) *La Loi du 13 Juillet 1930 sur le Contrat d'Assurance*, Paris, 1930. (On sait que M. Justin Godart est pour une bonne part l'auteur de la loi.)

bornée: 1° à poser des conditions; 2° à accorder des privilèges.

Reprenons en effet l'article unique de la loi Viger. Il dispose que les sociétés ou caisses d'assurances mutuelles agricoles, à la condition :

1° d'être gérées et administrées gratuitement;

2° de n'avoir en vue et de ne réaliser en fait aucun bénéfice;

3° d'être constituées dans la forme syndicale prévue par la loi du 21 mars 1884;

bénéficieront des avantages suivants :

1° Elles seront affranchies des formalités prescrites par la loi du 24 juillet 1867 et par le décret du 28 janvier 1868 relatif aux sociétés d'assurance ;

2° Elles seront exemptes de tous droits de timbre et d'enregistrement autres que celui de 10 centimes prévu par le premier paragraphe de l'article 18 de la loi des 23 et 25 août 1871.

Ces dispositions, en apparence parfaitement claires, laissent pourtant une fâcheuse lacune: elles ne définissent pas ce qu'il convient d'entendre par ces termes: *mutuelles agricoles*.

De prime abord, le qualificatif *agricole* paraît aisément compréhensible. C'est peu de dire cependant que pour bénéficier de la loi du 4 juillet 1900, une caisse d'assurance mutuelle devra se borner à couvrir des risques agricoles, voire spécifiquement agricoles. On sait trop que, sur ce point particulier, n'a pu se réaliser — malgré nombre d'efforts — l'entente entre les deux administrations qui sont principalement intéressées à l'application de la loi de 1900: le Ministère de l'Agriculture et celui des Finances. Et nous ne parlons certes pas de la controverse ouverte entre les compagnies et les petites Mutuelles. Nous devons d'ailleurs revenir longuement sur cette question qu'on a rendue complexe et confuse, comme à plaisir. Ce sera l'objet presque exclusif de notre étude du statut fiscal des mutuelles agricoles.

Même incertitude lorsqu'il s'agit de décider ce qu'il faut entendre par « mutuelle ».

Le législateur ne s'est pas soucié de poser la moindre définition à la base de son œuvre. Peut-être par négligence et parce que c'est là une de ces notions courantes dont on n'éprouve pas le besoin de se formuler le sens précis. On trouve dans la langue

du droit bon nombre de ces expressions que la doctrine et la jurisprudence ont dû délimiter, faute de texte, en s'inspirant d'ailleurs du sens commun.

Chacun sait confusément ce que c'est que la Mutualité. D'autant que l'étymologie vient à l'aide: *mutuum*, *mutuum dare*, ce qu'on peut traduire par cet à peu près: réciprocité.

Mais encore ?

Si, au moins, dans une matière voisine, on pouvait recueillir une indication ! Or, c'est à peine si la loi du 1^{er} avril 1898, pourtant fort explicite, fournit quelque enseignement. Elle aussi présuppose le principe défini.

Cependant, en s'inspirant de l'esprit de ce dernier texte, on peut, semble-t-il, considérer comme mutuelle : une association de prévoyance ayant pour but d'assurer à ses membres participants ou à leurs ayants droits, sans faire entre eux d'autre distinction que celle qui résulte des cotisations fournies et des risques apportés, des indemnités, au cas où ils seraient atteints par un sinistre intéressant leur personne ou leur patrimoine.

Donc, tous les sociétaires sont égaux : nulle différence possible de traitement entre eux, sinon celle qui provient de l'importance de la cotisation et du risque.

Mais, dira-t-on, n'en est-il pas de même des « participants » des compagnies et des grandes mutuelles ? Non pas sans doute, puisqu'il y a là des actionnaires qui perçoivent une rémunération, d'ailleurs légitime, du capital investi, et ici des sociétaires, membres des conseils d'administration, qui touchent des jetons de présence.

Pourtant, la définition que nous venons de donner, et qui reproduit pour une grande part les termes mêmes de la loi de 1898, laisse échapper l'essentiel de la Mutualité.

Nous préférierions définir une Mutuelle agricole par la juxtaposition ou plus exactement l'intégration parfaite qu'elle présente de l'assureur et de l'assuré. A tout moment, chacun des assureurs est en même temps assuré sans que la moindre fissure sépare ces deux personnalités juridiques si absolument fusionnées qu'elles n'en forment plus qu'une.

Ainsi conçoit-on que tout bénéfice soit sévèrement proscrit par ce système et, plus exactement, lui soit contradictoire.

Dans la pratique, on a appliqué diversement le principe ; mais que l'on ait porté les excédents de recettes intégralement au compte réserves, qu'on ait effectué des ristournes en fin d'exercice, qu'on ait même eu l'apparente témérité de tenter l'assurance gratuite (soit à une certaine cadence comme dans le rayon de la caisse de Chaumont, soit, les réserves étant jugées suffisantes, continûment, comme dans certaines locales du Sud-Est), on n'en a pas moins exécuté sur ce point avec une incontestable rigueur la loi de 1900.

Est-il besoin d'autre preuve que l'absence de grief chez M. Devinck lui-même ? Sans doute prétend-il que les promoteurs des Mutuelles n'en sont pas pour cela plus désintéressés. Car ils ne cherchent, paraît-il, dans un but politique, petitement électoral, rien d'autre que d'acquérir une influence. La mutualité serait pour eux non un but, mais un moyen.

L'argument, que nous ne discuterons pas au fond pour l'instant, implique — et l'aveu est à retenir — que la Mutualité agricole a appliqué sans restriction le principe qui lui interdit de faire des bénéfices.

*
*
*

La gratuité de la gestion et de l'administration a provoqué de plus violentes querelles. Les adversaires de la Mutualité naissante auraient voulu en déduire que ni les locales, ni les régionales, ni les centrales, ne pouvaient rémunérer leurs employés. Ce qui équivalait à condamner à mort ces institutions. On a pu se montrer surpris de rencontrer cette même interprétation sous la plume d'un inspecteur de l'Enregistrement. Il est vrai que cela se passait en 1927... Et ce qui est plus piquant encore, c'est que l'administration des Finances, allant plus loin que M. Devinck, joignait à cet argument un grief touchant les excédents de recettes qu'elle prétendait considérer comme des bénéfices illégaux.

Dans une lettre qu'à cette époque il adressa à M. le Ministre de l'Agriculture, M. du Buit, président de la Caisse régionale de la Bretagne méridionale, répondit en termes excellents à ces deux chefs d'accusation :

« Monsieur le Ministre,

« Vous avez bien voulu, par lettre 3.027-Ag. en date du 21 mars 1927, nous aviser que vous aviez fait en notre faveur une démarche auprès de M. le Ministre des Finances pour faire annuler les poursuites dont nous étions l'objet et faire reconnaître par son Administration l'application à notre Caisse Régionale des exemptions fiscales prévues par la loi du 4 juillet 1900.

« A la suite de votre intervention, nous avons reçu la visite de fonctionnaires de l'Enregistrement à plusieurs reprises.

« De leurs différentes observations, nous retenons les deux objections suivantes :

« 1° La loi du 4 juillet 1900 ne nous serait pas applicable, parce que nous avons à Landerneau, pour diriger nos services, un directeur et un sous-directeur appointés. Il existe, nous a-t-on signalé, une circulaire de l'Enregistrement qui fait état des travaux préparatoires, dans lesquels il aurait été dit que la loi s'applique aux petites Mutuelles n'ayant pas de directeur.

« Nous avons fait remarquer que ni la circulaire, ni les travaux préparatoires n'étaient un texte législatif ou réglementaire invocable contre nous; mais qu'au contraire, le décret du 22 août 1923 prévoyait expressément (article 10) un directeur appointé.

« 2° La loi du 4 juillet 1900 ne nous serait pas applicable, parce que notre bilan, au 31 décembre 1926, fait apparaître un excédent de recettes sur les dépenses, prévisions et réserves; cet excédent constituerait un bénéfice, ce qui est en contradiction avec la loi du 4 juillet 1900 qui prescrit que les Caisses d'Assurances Mutuelles Agricoles ne doivent en fait réaliser aucun bénéfice.

« Il nous semble que le sens donné par l'Administration des Finances au mot « bénéfice » est en contradiction flagrante avec toutes nos institutions de Mutualité et leur fonctionnement réel. Pour le prouver, en ce qui nous concerne, nous avons remis au Receveur de l'Enregistrement un exemplaire du rapport du Conseil d'Administration de notre dernière assemblée générale: ce rapport précise la répartition de cet excédent...

« Nous ne pouvons vous cacher que si l'Administration des Finances entendait chaque année qu'il y ait équivalence absolue entre nos encaissements et nos décaissements, c'est admettre

l'impossibilité absolue du fonctionnement de nos Mutuelles « Accidents » dans lesquelles — et cela peut être confirmé par le Ministère du Travail — un exercice donné n'est véritablement clos que quatre ou cinq années après son échéance.

« Dans ces conditions, nous vous saurions gré de bien vouloir nous donner les instructions qui vous paraîtraient utiles pour que nous puissions fonctionner dans les conditions régulières qui ont été envisagées par le législateur... »

En réalité, et comme le fait remarquer l'auteur de cette lettre, la question de la gestion gratuite se trouve tranchée pour les mutuelles accidents par le décret du 22 août 1923 (1).

Pour les autres risques, les paragraphes 2 et 3 de l'art. 7 du décret du 2 août 1923 s'expriment ainsi : « Aucune rémunération ne peut être allouée aux personnes chargées de la gestion ou de l'administration de la société. »

« Il peut être désigné toutefois, en dehors du conseil d'administration, un secrétaire trésorier rémunéré. »

L'art. 11 dispose ensuite que les deux paragraphes ci-dessus s'appliquent aux sociétés de réassurance, et il ajoute : « Ces sociétés peuvent toutefois entretenir un personnel salarié, à condition que les membres de ce personnel ne fassent pas partie, avec voix délibérative, du conseil d'administration. »

Locales, régionales et centrales ont donc le droit d'avoir un personnel salarié. Mais il est bien entendu qu'en aucun cas les administrateurs de ces organismes ne peuvent retirer un profit personnel de leur administration. Tout ce qui pourrait ressembler de près ou de loin à des jetons de présence est formellement prohibé. Seuls des frais de déplacement et de séjour dûment justifiés peuvent être admis au remboursement.

D'autre part, un administrateur ne peut être employé rémunéré de la caisse qu'il administre. Il peut l'être, par contre, d'une autre caisse. Mais le cumul à l'intérieur d'une même caisse est rigoureusement interdit. Ainsi le secrétaire d'une locale ne peut être salarié que s'il ne fait pas partie du conseil d'administration.

Dans la pratique, on a tourné la difficulté en nommant, ainsi

(1) Comme aussi par l'article 11 du décret du 2 août 1923.

que le prévoit le § 3 de l'art. 7, deux secrétaires, l'un qui est secrétaire du conseil d'administration non rémunéré, l'autre qui est secrétaire adjoint non admis aux délibérations du Conseil (du moins il n'a pas droit de vote) et qui peut toucher un salaire.

Mais comment celui-ci devra-t-il être calculé?

Jusqu'à l'arrêt de cassation dont nous parlerons ci-après, on considérait que le traitement ne pouvait comprendre une commission proportionnelle au montant des affaires réalisées, en l'espèce au montant des cotisations encaissées. On sait que les agents d'assurance reçoivent, en rémunération de leurs services, des commissions. De même que tout ce qui ressemble aux jetons de présence est interdit aux administrateurs, tout ce qui ressemble à une commission était interdit aux employés des mutuelles.

Il convenait donc de contrôler très étroitement le mode de rémunération des employés des Mutuelles et plus particulièrement des secrétaires de locales, et de veiller à ce qu'en aucun cas cette rémunération ne fût ou n'apparût proportionnelle aux cotisations encaissées.

En principe, les secrétaires ne devaient percevoir qu'un droit fixe par police, quelle que fût l'importance de celle-ci. Souvent, on leur attribuait également une fraction du droit d'entrée. Or, ce droit d'entrée est établi la plupart du temps sur la contenance en hectares de l'exploitation. S'il s'agit d'une police accidents du travail et que la prime soit calculée forfaitairement à l'hectare, on aboutit ainsi à faire varier la ristourne accordée au secrétaire suivant le montant de l'encaissement. Pourtant, il n'y a pas, entre les deux termes, un rapport constant. Il ne s'agit donc pas, au sens propre, d'une commission proportionnelle. Du reste, la régularité de cette manière de faire n'a pas été contestée.

Il faut ajouter que la règle qui interdit la rémunération proportionnelle n'a été formellement posée que par le décret du 22 août 1923 (art. 10), qui vise seulement les mutuelles d'assurance contre les accidents du travail. En ce qui concerne les autres risques, l'article 11 du décret du 2 août 1923 ne fournit aucune indication.

On pouvait cependant soutenir, semblait-il, que non seule-

ment il n'y avait pas lieu de faire à cet égard une distinction entre les risques, mais encore que l'interdiction des commissions était commandée par la lettre du décret du 28 mai 1926 (art. 1^{er}, paragraphe 3) et surtout qu'elle était conforme aux exigences profondes de l'esprit de mutualité et à la lettre même de la loi du 4 juillet 1900.

Les sociétés commerciales d'assurance incitent par des rémunérations proportionnelles leurs agents à une activité productrice. C'est une méthode parfaitement légitime, mais qui ne peut convenir à la mutualité agricole dont la propagande n'a pas besoin de pareils stimulants. Cette propagande s'exerce automatiquement en quelque sorte ; l'idée même de mutualité, les avantages moraux et matériels qu'elle comporte suffisent à la faire fructifier. Qu'un secrétaire reçoive la même somme pour un contrat de peu d'importance ou pour une grosse police, cela ne peut surprendre. La mutualité ne doit pas rechercher l'assurance des grandes exploitations plutôt que des petites. Tous les cultivateurs sont égaux à ses yeux.

*
* *

Telle était la conception quasi unanime des mutualistes agricoles touchant l'application de la règle de gratuité lorsque l'arrêt de la Cour de Cassation, en date du 17 octobre 1934, éclata — pour reprendre une image quelque peu fatiguée — comme un coup de tonnerre dans un ciel serein. Aussitôt les journaux professionnels ou non, dévoués aux compagnies d'assurance, — et Dieu sait s'ils sont nombreux — entonnèrent un « pan » d'allégresse. La mutualité agricole était morte ou du moins agonisante. Ce n'était plus qu'une question d'heures.

Et l'on peut bien avouer que dans le camp des mutualistes l'émotion fut également considérable. Une sorte de consternation et de stupeur remplaça en un instant la confiance et l'enthousiasme.

Cependant peu à peu les faits se précisèrent. On apprit que la caisse dont il s'agissait, la Mutuelle d'Illiers, était une mutuelle indépendante, non rattachée à la contexture des deux degrés de réassurance. Et l'on commença d'espérer que l'arrêt fût une

décision d'espèce, qui n'engageât et ne compromît pas l'ensemble des sociétés régies par la loi du 4 juillet 1900.

*
**

Examinons d'abord le jugement rendu par le Tribunal de Chartres, le 23 mars 1932. L'argumentation contenue dans les considérants est fortement ramassée dans une manière de syllogisme qu'on peut ainsi formuler :

« Les Caisses d'Assurances Mutuelles agricoles ont droit, en vertu de la loi du 4 juillet 1900, à l'exonération des droits de timbre et d'enregistrement, à la condition d'être gérées gratuitement.

« Or, le directeur de la Mutuelle d'Illiers recevait une rémunération.

« Donc l'exonération ne peut s'appliquer en l'espèce. »

C'est à peu près dans ces termes que la presse a reproduit l'arrêt. Il ne faut donc pas se montrer surpris que les mutualistes, mal informés, aient réagi assez douloureusement.

En fait, les attendus sont très nuancés et révèlent une connaissance fort louable de la matière à laquelle ils s'appliquent.

En premier lieu, il faut se souvenir qu'il s'agit d'une mutuelle locale et non d'une société de réassurance de l'un ou de l'autre degré. On ne pouvait donc invoquer l'article 11 précité du décret du 2 août 1923, mais seulement les paragraphes 2 et 3 de l'art. 7 de ce décret.

C'est très exactement ce que fait le jugement de Chartres. Il commence par reconnaître que « le Conseil d'Administration peut désigner en dehors de lui-même un secrétaire-trésorier rémunéré. »

Après quoi il se borne à constater que le sieur Védié n'est pas un simple secrétaire-trésorier, mais qu'il a été muni des pouvoirs « les plus étendus » et qu'en réalité il remplit les fonctions d'un véritable administrateur-délégué puisqu'il se trouve chargé « de gérer et d'administrer les affaires de la société » et « de faire en général tout ce qu'il croira utile aux intérêts de la société, le Conseil d'administration s'engageant par avance et par une délibération formelle à « l'avouer ».

Au surplus, le Tribunal note comme fait significatif que le

nom de Védié « figure seul tant sur le papier à lettres que sur les panneaux-réclame de la Société ».

Et il tire de toutes ces constatations cette conclusion qui reprend et résume l'argumentation entière : « S'il est nécessaire que les mutuelles agricoles puissent désigner un secrétaire chargé de toute la besogne matérielle et de la tenue des registres, il est absolument contraire à l'esprit de la législation en la matière que le Conseil d'administration se décharge sur le dit secrétaire de toutes les responsabilités qui lui incombent. »

On ne saurait mieux dire. Ou la mutualité est (et il faut reconnaître qu'elle l'est parfois en effet) une façade qui couvre des procédés purement commerciaux, ou elle est une association dans laquelle tous les associés participent à la gestion et à l'administration. Et si l'on est bien obligé d'admettre que le Conseil d'administration doit être en mesure de se décharger de la besogne matérielle et technique sur un secrétaire-trésorier rémunéré, pris hors son sein, il est cependant indispensable que ce Conseil d'administration, expression de la collectivité des associés, garde les responsabilités de la gestion et de l'administration. Il en était tout différemment dans le cas de la Mutuelle d'Illiers puisque le sieur Védié était en quelque sorte substitué au Conseil d'administration, l'approbation du Conseil lui étant « acquise d'avance ».

A son tour, la Cour de Cassation, qui s'est bornée bien entendu à enregistrer les faits tels que les rapporte le Tribunal de Chartres, les interprète, ainsi que l'avait fait la première juridiction, comme contraires aux postulats et exigences de la loi du 4 juillet 1900. La Cour Suprême, qui cite expressément l'article 7 du décret du 2 août 1923, reconnaît que les Mutuelles agricoles (caisses d'assurance et non de réassurance) ont le droit d'avoir un secrétaire-trésorier rémunéré mais non un directeur appointé.

Il ressort ainsi des deux décisions que les fonctions de l'employé d'une mutuelle doivent être étroitement circonscrites à une tâche de secrétaire et de trésorier, et en outre *subordonnées* à l'autorité et au contrôle (un contrôle non théorique et qui n'ait pas été par avance l'objet d'une renonciation formelle) du Conseil d'administration ou du président de cette assemblée, selon les cas.

Une conséquence d'ordre pratique s'ensuit: si elles veulent rester dans les limites que leur a assignées la loi, les mutuelles agricoles doivent veiller soigneusement à ce que les secrétaires-trésoriers ne puissent faire des actes de gestion. Et le conseil que leur donne le jugement de Chartres est judicieux. « Les Mutuelles qui veulent invoquer la loi... doivent, dans la délibération qu'elles prendront sur la matière, spécifier qu'aucun pouvoir de gérance ou d'administration n'est confié à leur subordonné. »

Ce conseil est en outre opportun, car il arrive fâcheusement dans la pratique que le président d'une Caisse locale, occupé à sa ferme et ne pouvant se déplacer facilement, confie au secrétaire le soin de le remplacer. Certes, le plus souvent, il n'y a pas de convention expresse comme à Illiers. Aucune délibération n'intervient. Il n'en reste pas moins qu'alors le secrétaire est une sorte de représentant communal de la Caisse départementale ou régionale et que le travail est entièrement fait par lui, le président se bornant à signer (1) et le Conseil d'administration à approuver.

A ce sujet, M. Sumien soulève dans son commentaire de l'arrêt du 17 octobre 1934 (2) une question qui ne manque pas d'intérêt.

Bien que, depuis qu'il a quitté la direction du Contrôle des Assurances privées au Ministère du Travail, ce savant auteur n'ait pas dissimulé la méfiance, sinon l'hostilité qu'il éprouve à l'égard des mutuelles, il admet que la mutualité agricole n'est pas touchée directement par l'arrêt dont est cause. Mais elle l'est indirectement, car si ce n'est pas entre les mains d'un secrétaire-trésorier que les caisses 1900 se déchargent communément de la gestion et de l'administration, la Société régionale de réassurance est pour l'ordinaire authentiquement « gérante » des locales qu'elles réassure. « Les innombrables caisses mutuelles agricoles, écrit M. Sumien, sont gérées, en fait, à forfait, par les Caisses régionales ou départementales. »

(1) Il est tels cas où le président renonce même, au profit de son secrétaire, à la signature des polices....

(2) *Revue Générale des Assurances Terrestres*, 1934, p. 1.029 et suivantes.

L'objection est parfois fondée et il convient de tenir compte de l'observation qu'elle contient. Trop souvent, en effet, la caisse régionale ramasse en elle toute l'activité mutualiste, de telle sorte que les locales sont de simples truchements communaux, des apparences, des reflets. La loi a voulu au contraire que les caisses locales constituent la réalité vivante, la raison et le but de l'œuvre entreprise. Rien n'existe que pour les locales et tout doit être rapporté à elles.

Il n'était peut-être pas mauvais que M. Sumien vînt rappeler cette vérité incontestable aux caisses régionales ou centrales qui marquent parfois de fâcheuses tendances à l'oublier et à croire qu'en elles, pour parler ainsi que Kant, se « résume et subsume » en son expression la plus pure, la mutualité.

*
**

Un dernier enseignement doit être tiré de l'arrêt d'Illiers. Comme nous l'avons exposé plus haut, les mutualistes considéraient volontiers qu'ils devaient se garder d'attribuer aux secrétaires-trésoriers (de même qu'à l'échelon supérieur aux employés des caisses de réassurance) une rémunération qui fût en quelque manière fonction du « chiffre d'affaires » réalisé : souscription de contrats, encaissement de cotisations, etc... Deux raisons à cela semblait-il : l'esprit de mutualité qui substitue le dévouement au profit comme mobile d'activité, et le décret du 28 mai 1926.

Or, l'arrêt du 17 octobre 1934 décide qu'une telle interprétation de ce dernier texte manque de base légale. Certes, on peut — et le premier argument conserve en effet sa force — maintenir l'interdiction. Mais on n'y est pas tenu et, dans tous les cas, il ne suffit pas d'établir un mode de rémunération fixe pour être dispensé des obligations de l'article 7.

C'est sur l'article 1^{er} du décret de 1926 (1) que la société d'Illiers s'était surtout fondée pour demander l'annulation du jugement de Chartres.

Cet article dispose dans son paragraphe 3 : « Sont considérées

(1) Le décret du 28 mai 1926 porte règlement d'administration publique pour l'exécution de l'article 82 de la loi du 13 juillet 1925.

comme administrées gratuitement les sociétés mutuelles dans lesquelles la rémunération du Conseil d'administration, de la direction et du personnel ne comporte que des allocations soit fixes, soit variables avec la durée et l'importance des services, à l'exclusion de toute commission proportionnelle aux cotisations réalisées. »

Or, la Chambre des Requêtes a écarté l'application de ce texte. se rangeant à l'avis exprimé par M. le Conseiller Pilon dans un très remarquable rapport dont nous extrayons ce qui concerne la discussion du moyen principal invoqué dans le pourvoi.

Le rapporteur élève contre l'argument du mémoire du demandeur, trois objections :

« 1^o La première, c'est que cet article 1^{er}, paragraphe 3, du décret du 28 mai 1926 (D.P. 1926, 4.175) est relatif aux conditions d'exemption d'un impôt. Or, il est de principe (Req. 20 juillet 1896, S. 1897, 1.364; Wahl, Dr. Fiscal, 1, n^o 67) que toute exemption est de droit étroit, c'est-à-dire que les textes édictant une exemption ne doivent être appliqués que pour l'impôt qu'ils prévoient. Or, le décret de 1926 susvisé ne prévoit l'exemption que pour l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et il vise les mutuelles autres que les mutuelles agricoles; en effet, lors du vote de l'article 82 de la loi du 13 juillet 1925 (dont le décret de 1926 régit l'application), il a été formellement déclaré que ce texte laissait en dehors de son application les mutuelles agricoles (D.P. 1925, 4.312, col. 2). Impossible donc, à moins de faire de l'interprétation par analogie d'un texte fiscal (laquelle, vous le savez, est interdite) d'appliquer la disposition du décret de 1926 à un autre impôt et à d'autres sociétés que l'impôt et les sociétés pour lesquels il a été édicté.

« 2^o En second lieu, la différence dans les conditions d'application et d'exemption de deux impôts différents, qui résultera de la non-application de ce décret de 1926 aux mutuelles agricoles, n'a rien que de très normal. Chaque impôt a son statut fiscal propre. Et c'est pourquoi il arrive souvent que la même situation juridique soit traitée de façon différente, selon l'impôt qu'il s'agit d'appliquer. Ainsi, pour ne retenir que deux exemples, tandis que les primes d'émission peuvent être assujetties

à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (Req. 3 mars 1930, D.P. 1930, 1, 29) elles ne le sont pas à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (Cons. d'Etat, 20 décembre 1929, D.H. 560), et d'autre part, tandis que la distribution de réserves sous forme d'actions nouvelles donne ouverture à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (Req. 17 février 1930, D.H. 1930, 177), elle échappe à l'impôt général sur le revenu (Cons. d'Etat, 15 février 1923, D.P. 1923, 1, 9).

« 3° Enfin, il y a une réponse directe à faire à l'argument du pourvoi. L'article 1^{er} du décret de 1926 ne pourrait être étendu, par analogie pour l'application de la loi du 4 juillet 1900 sur les mutuelles agricoles, aux fins de déterminer ce qui, pour elles, constitue l'administration gratuite, que s'il n'y avait pas d'autres textes définissant cette gratuité à l'occasion de ces mutuelles agricoles et de cette loi de 1900.

« Or, précisément, il y a un texte, c'est l'article 7 du décret du 2 août 1923 relatif à la constitution et au fonctionnement des mutuelles agricoles régies par la loi du 4 juillet 1900... »

Ainsi la question est-elle résolue désormais avec une parfaite netteté.

*
* *

Nous résumerons les conséquences qu'il convient de tirer des décisions analysées, en ces quelques propositions :

1^o Pour que les prescriptions de la loi du 4 juillet 1900 soient observées, il faut que le Conseil d'administration des Caisses locales d'Assurance Mutuelle agricole garde par devers lui toute l'autorité et toute la responsabilité de la gestion et de l'administration.

Il n'est donc pas possible d'envisager des délégations totales ou partielles au profit soit d'un secrétaire-trésorier promu aux fonctions de directeur et d'administrateur-délégué, soit d'une caisse régionale ou nationale. Seule une collaboration matérielle et technique peut être demandée à une personne étrangère à la mutuelle, qui dès lors recevra une rémunération ;

2^o Il importe peu que cette rémunération soit constituée par des commissions proportionnelles aux cotisations encaissées. Du moins l'article 1^{er}, paragraphe 3, du décret du 28 mai 1926, ne

constitue pas une règle impérative à l'égard des mutuelles agricoles. Il est permis cependant d'estimer qu'en fait ce procédé de rétribution est contraire aux principes de mutualité, et que l'argument par analogie tiré de la rédaction de l'article 10 du décret du 22 août 1923 conserve toute sa force ;

3° L'arrêt de la Cour de Cassation a statué sur une espèce très déterminée. Il s'ensuit notamment qu'on ne peut en étendre la portée aux caisses de réassurance. A vrai dire, comme nous l'avons vu, l'article 11 du décret du 2 août 1923, spécial aux sociétés de réassurance, stipule bien qu'entre autres l'article 7 leur est applicable. Mais il ajoute aussitôt cette phrase qui se présente à la fois comme un additif et comme un correctif : « Ces sociétés peuvent toutefois entretenir un personnel salarié, à condition que les membres de ce personnel ne fassent pas partie, avec voix délibérative, du Conseil d'administration. »

*
**

Il reste à examiner quelle est la sanction des règles relatives tant à l'absence de bénéfices qu'à la gratuité de la gestion.

Cette sanction est particulièrement grave. Une simple infraction à l'une quelconque des énonciations de la loi du 4 juillet 1900 fait tomber le bénéfice des exonérations, et cela *retroactivement*. Bien plus, la disposition, grâce à quoi les Mutuelles sont admises à ne remplir pour leur constitution que les formalités simplifiées de la loi du 21 mars 1884, cesse de produire son effet. En conséquence, la caisse contrevenante se trouve atteinte dans son fondement même et n'existe plus à l'égard de ses sociétaires qui ont contracté avec elle de bonne foi.

Encore convient-il de poser cette affirmation sous d'expresses réserves. Le sociétaire d'une mutuelle agricole n'est pas un tiers à l'égard de celle-ci. Si, dans les grandes mutuelles, le rôle du sociétaire et celui de l'assuré sont juridiquement dissociés, il n'en est pas de même dans la mutuelle agricole. On pourrait donc prétendre qu'au cas où la loi de 1900 n'a pas été rigoureusement appliquée, tous les contrats par elle consentis tombent. Il reste que cette solution exacte en droit, mais si contraire à l'équité, ne serait probablement pas sanctionnée par les Tribunaux, à une époque où, de plus en plus, on admet l'équité à venir corriger les rigueurs du droit.

CHAPITRE VIII

LE CADRE GENERAL CONSTITUTIF

Lorsque M. Viger déposa son second projet, ses ambitions n'étaient plus que d'écarter des menaces et d'apporter un statut. Il s'est bien gardé d'innover. Tout juste a-t-il précisé.

Et l'une des précisions essentielles de son projet devenu loi fut de confirmer que les mutuelles agricoles n'ont pas besoin de remplir les conditions nombreuses et complexes exigées des sociétés commerciales d'assurance par la loi de 1867 et le décret de 1868. Elles sont admises à user des formalités simplifiées de la loi de 1884.

Il faut d'ailleurs remarquer que c'est là un cadeau en quelque sorte obligatoire. Le législateur de 1900 ne leur accorde pas seulement une faculté : il leur impose une obligation. Si les mutuelles agricoles veulent bénéficier des exemptions fiscales prévues au texte, ainsi que des subventions accordées annuellement sur le budget de l'agriculture, elles doivent être constituées dans la forme syndicale.

Rien n'empêche certes que les caisses mutuelles se rangent sous l'égide de la loi de 1867. Mais elles devront alors renoncer aux avantages prévus au second paragraphe de l'article unique de la loi de 1900. Tel est le sens du mot « pourront » employé par le législateur. Solution rigoureuse peut-être. Mais n'était-il pas indispensable d'unifier en même temps que de simplifier le statut juridique de la mutualité ? La question est d'ailleurs oiseuse — car on ne peut guère imaginer que les fondateurs d'une mutuelle s'adressent à la loi de 1867, alors qu'ils ont la possibilité d'user de celle de 1884 — et ne méritait pas le développement que lui accorde M. Devinck dans son ouvrage.

Un débat d'une autre importance ne devait pas tarder à s'ouvrir. En soumettant les mutuelles aux prescriptions de la loi de 1884, entendait-on les subordonner aux règles qu'elle contient touchant la constitution, le fonctionnement, l'adminis-

tration des organisations syndicales, ou seulement aux formalités constitutives qu'elle impose ?

Problème singulièrement grave, car il commande celui de la durée des engagements des sociétaires, ainsi que de la validité des fédérations de caisses locales.

Sur le premier point, la loi de 1884 prévoit en effet qu'à tout moment un adhérent peut abandonner son syndicat ; la seule sanction est que celui-ci peut réclamer la cotisation afférente à l'année en cours (1). Allait-il en être de même pour les sociétaires des mutuelles ? De prime abord, on peut être tenté de prétendre qu'il n'y a pas de raison valable pour soustraire les caisses d'assurances mutuelles à la règle syndicale. Ces caisses ne sont-elles pas dotées par le législateur d'avantages divers, précisément parce qu'elles doivent venir en aide au cultivateur ? Dès lors, de même qu'on laisse à celui-ci le soin de comprendre à sa guise son intérêt et d'adhérer ou ne pas adhérer aux caisses locales mises à sa disposition, ne convient-il pas de le laisser s'en ailer, s'il le désire ? On lui retiendra seulement, pour la bonne règle, la prime annuelle perçue d'avance, ou du moins (loi du 12 mars 1920), la partie de la prime afférente aux six mois qui suivent le retrait d'adhésion ; ce qui revient à dire qu'à tout moment un mutualiste agricole pourra quitter la société, à la condition toutefois de donner un préavis de six mois. Lorsqu'il a rejeté le principe de l'obligation qui lui était proposée, le législateur n'a-t-il pas entendu sanctionner cette juste philosophie qu'on ne fait pas le bonheur des gens malgré eux ? Bien plus fort encore est l'argument de texte. Le fait d'avoir substitué à la loi de 1867 et au décret de 1868 la loi de 1884 n'implique-t-il pas que les mutuelles agricoles trouvent dans ce dernier texte leur statut ? Le rôle de la loi de 1900, si vague, si brève, ne fut-il pas seulement d'établir une simple et générale référence ?

Ainsi donc les sociétaires pourraient à tout moment quitter leurs caisses.

On ne tarda pas cependant à apercevoir la conséquence d'un pareil raisonnement.

(1) La loi du 12 mars 1920 a substitué à cette disposition le droit pour le Syndicat de réclamer « la cotisation afférente aux six mois qui suivent le retrait d'adhésion ».

Examinons d'un peu plus près le problème.

Les caisses d'assurance mutuelle agricole ne sont pas des syndicats. On peut assimiler quant à la forme les uns aux autres. Cependant leur objet est fort différent, s'il est vrai que la tâche propre des syndicats professionnels est avant tout de défendre les intérêts menacés de la profession. En tant que tels, ils sont encore — c'est l'aspect positif de leur activité — organes d'étude, d'organisation corporative. A ce titre, les syndicats agricoles peuvent acheter pour les louer, prêter ou répartir entre leurs membres, tous les objets nécessaires à l'exercice de la profession : matières premières, outils, instruments, machines, engrais, semences, plantes, animaux, nourriture pour le bétail, et de même ils peuvent prêter leur entremise gratuite pour la vente à meilleur compte des produits de leurs adhérents, créer des marques ou labels, organiser des expositions, créer des publications, etc. Ils ont le droit d'ouvrir et d'administrer des bureaux de placement, de fonder des œuvres de prévoyance et plus particulièrement des caisses de secours mutuels. Tout cela à la condition de ne pas réaliser de bénéfices.

Mais il faut bien remarquer que les syndicats de la loi du 21 mars 1884 ne peuvent et ne doivent être considérés que comme des troncs sur lesquels il est loisible de venir greffer des essences diverses.

Le syndicat professionnel, tel qu'il est défini par la loi Waldeck-Rousseau, reste enfermé dans un cercle fort étroit, — même si l'on admet que la loi du 12 mars 1920 ait accru considérablement ses possibilités.

C'est ainsi que les syndicats agricoles — pour nous en tenir à eux — s'ils veulent non pas seulement louer ou prêter des outils, ainsi que l'indique l'article 15, mais les vendre, devront créer sous leur égide des sociétés d'achat en commun. De même encore, s'ils veulent, ainsi qu'ils en ont le droit, en vertu de l'article 12, affecter une partie de leurs ressources à la création d'habitations à bon marché, à l'acquisition de terrains pour jardins ouvriers, ils devront constituer près d'eux, ou pour reprendre l'image dont nous nous sommes servis, greffer sur le tronc syndical des sociétés régies par les lois spéciales aux habitations à bon marché et aux jardins ouvriers.

De même encore, s'ils peuvent subventionner des sociétés coopératives de production, de vente ou de transformation, ils n'en seront pas moins tenus de constituer près d'eux, c'est-à-dire en dehors d'eux, des sociétés spéciales qui devront se plier aux prescriptions formulées par les lois sur la coopération.

De même toujours, les sociétés de secours mutuels professionnels nées d'un syndicat devront remplir les conditions prévues par la loi du 1^{er} avril 1898 (1).

Or, les mutuelles agricoles ont bénéficié, elles aussi, de la sève syndicale. Avant 1900, elles vivaient dans l'ombre des syndicats agricoles. Et la loi Viger n'a fait que constater et régulariser un état de fait. Mais ce rameau, comme tous les autres, a sa vie propre et pour autant qu'il jouit de cette autonomie, il ne peut satisfaire à toutes les règles étroitement impératives de la loi de 1884.

Sans doute le texte de 1900 aurait-il dû poser et définir un véritable statut de la mutualité. Mais on peut faire le même reproche à la loi du 5 août 1920 qui, bien loin d'embrasser le problème de la coopération dans son ensemble, n'en considère que quelques aspects. On attend toujours le statut de la coopération au même titre que le statut de la mutualité. A vrai dire, tous deux existent. Mais au lieu de résulter d'un texte réglementaire, ils ont été façonnés au long des années par les faits eux-mêmes et par un certain nombre de décrets, arrêtés, circulaires interprétatifs. L'usage a été le grand maître. La mutualité, en l'absence de normes légales, s'est donnée à elle-même la forme qui lui convenait. Elle est née de l'expérience et, devenue adulte, lui est restée fidèle.

Pourtant, et en admettant que mutuelles et syndicats soient différents en leur essence juridique, comme aussi quant aux buts poursuivis, qui décèlera, en l'absence de dispositions formelles des textes, et qui discriminera quelles sont les obligations contenues dans la loi de 1884 qui s'imposent aux mutuelles

(1) Très habilement, un peu subtilement aussi, le jugement de Chaumont, dans des considérants que nous citerons, a fait état du texte même de la loi de 1884 en son article 7 qui accorde à quiconque se retire d'un syndicat le droit de rester membre des sociétés de prévoyance à l'actif desquelles il a contribué par des versements, et établit une analogie — au reste parfaitement légitime — entre caisses de secours mutuels et sociétés locales d'assurance mutuelle.

agricoles et quelles ne s'appliquent pas ?

Les arguments qui vont nous aider à opérer cette distinction sont de deux sortes :

1° Le texte même de la loi de 1900 et les travaux préparatoires établissent d'une façon rigoureuse que le législateur a entendu assujettir les mutuelles agricoles aux formalités de constitution prescrites pour les syndicats professionnels ; s'il est parlé de « constitution » et non de « fonctionnement », c'est à dessein ; et l'on peut considérer comme applicable à notre matière cette règle d'interprétation des textes de droit : « Le législateur est censé avoir voulu dire ce qu'effectivement il a dit. »

M. Devinck insinue à ce sujet (1) que le Tribunal de Chaumont, statuant dans le sens que nous venons d'indiquer, « joua volontairement sur les mots en effectuant un *distinguo* subtil entre fondation et fonctionnement ». Est-il vraiment besoin de procéder par *distinguo* subtil pour opposer l'un à l'autre ces deux termes ? La loi de 1867 sur les sociétés commerciales, le décret de 1868 sur les sociétés d'assurance n'ont-ils pas eux-mêmes soigneusement distingué et par conséquent en une certaine manière opposé règles de constitution et règles de fonctionnement ?

2° Il y a un second argument qui dérive d'un second principe d'interprétation juridique. Si l'on admet en effet que la loi de 1900 n'est pas suffisamment précise, si les discussions, rapports, avis qui l'ont précédé demeurent eux-mêmes assez vagues, il conviendra de se poser la question suivante : « Qu'a voulu le Parlement en adoptant le texte du 4 juillet 1900 ? »

Ici il ne peut y avoir le moindre doute. Le Parlement a voulu créer une mutualité d'assurance professionnelle agricole. On peut certes discuter sur la portée qu'aurait dû avoir ce vote, aller même jusqu'à prétendre avec M. Devinck que l'auteur du projet, M. Viger, ne visait que l'assurance contre la mortalité du bétail et que c'est sur un minime incident de séance que M. Mir, pris au dépourvu et improvisant au petit bonheur, aurait

1° R. Devinck, *op. cit.*, p. 23.

engagé le Sénat et le Parlement dans la voie de l'assurance mutuelle applicable à tous les risques agricoles.

On peut prétendre cela malgré l'in vraisemblance. On ne peut nier que, même réduite à un risque, c'est une mutualité d'assurance que le législateur a voulu créer. Dès lors, s'il y a obscurité, confusion, équivoque dans les termes, il convient, pour les éclairer, de s'inspirer de cet axiome du sens commun : « Qui veut la fin veut les moyens », ce qui, dans la langue du droit, devient à peu près : « Le législateur est censé avoir fait œuvre non contradictoire ». Car il est contradictoire de vouloir donner à la mutualité son essor et de lui imposer un régime qui déterminerait une nécessaire et véritable asphyxie. C'est là une offense au principe d'identité que le législateur, s'il fut obscur et si dès lors il donne prise à interprétation, n'est jamais censé avoir commise.

Or, notamment, deux des prescriptions de la loi de 1884 eussent été assurément mortelles pour les mutuelles naissantes : L'une, comme nous l'avons dit, a trait à la possibilité de retrait à tout moment des adhérents des syndicats ;

L'autre est relative à l'interdiction faite à ces mêmes syndicats de se fédérer entre eux (1).

Les sociétés locales, en effet, non seulement sont des mutuelles (ce qui équivaut à dire que l'adhésion à une mutuelle crée un lien de solidarité et que celui-ci, s'il n'est pas indissoluble, ne peut pourtant être tranché à tout moment par la volonté d'un seul), mais elles ont pour objet de faire de l'assurance. Or, si, déjà, la mutualité a ses règles très formelles et très strictes, — comme d'égalité entre les adhérents, de parfaite solidarité, de réciprocité entre eux, d'interpénétration même des uns et des autres dans une même collectivité sociale, de fusion de l'assuré et du sociétaire en une même personnalité juridique, de gratuité absolue, d'absence de bénéfices, — l'assurance a des impératifs bien plus catégoriques encore. Ces impératifs ne sont plus en effet des concepts d'origine morale et sociale. Ils ressortissent à une technique nettement affirmée et très exactement défi-

(1) Cette interdiction a été rapportée par la loi du 12 mars 1920 qui a autorisé les unions de syndicats à ester en justice et leur a conféré la personnalité morale.

nie. Et cette technique comporte un certain nombre de règles qu'il n'est pas possible d'enfreindre. La sanction n'en serait rien moins que la mort de l'entreprise.

L'assurance pose cette inégalité :

Cotisations nettes, $\gt$ coût des sinistres.

Sans doute, l'inégalité peut devenir égalité ou même être renversée au bénéfice des sinistres sans que mort ou plus exactement déconfiture s'en suive. Les réserves jouent alors ; on peut même faire appel au capital social, — s'il existe un capital social, — ou à un rappel de cotisations dans le cas contraire.

Mais aussi bien théoriciens que praticiens de l'assurance expriment avec la même rigueur ce principe que les tarifs doivent être calculés de telle façon que les primes encaissées contrebalancent en plus (c'est-à-dire avec une marge de bénéfice) frais généraux et coût des sinistres.

Bien plus, les réserves mêmes apparaissent à d'excellents esprits, à M. Jean Labadié par exemple (1), comme de véritables anachronismes. On peut poser que si l'on s'en tient aux tarifs que l'expérience de cent années et plus a permis, au prix de multiples retouches — qui corrigeaient des erreurs accusées par des débâcles, — d'établir et de mettre au point, il est possible de faire de l'assurance sans capital initial ni réserves. Cela ne veut pas dire, bien entendu, qu'il ne faille pas constituer de réserves. Ce qui, pour un budget familial, s'appelle « économie » : le report d'une année sur l'autre pour parer aux coups du sort, est nécessaire à l'assurance au titre de la pleine sécurité.

La loi des grands nombres, la loi des probabilités, ne connaissent que des approximations. Il se peut donc qu'un tarif mathématiquement établi, encore que rationnellement et en théorie pure il emporte cette adhésion totale de l'intelligence que les logiciens nomment certitude, entraîne par exception un déficit momentané. L'économie réalisée sur les années bénéficiaires et reportée comme réserve sur les exercices ultérieurs vient rétablir l'équilibre un instant compromis.

On est ainsi amené à énoncer le principe formulé ci-dessus, avec ce correctif : les tarifs établis d'après la loi des probabilités

(1) *L'Information Sociale*, numéro spécial consacré au « Monopole de l'Assurance ».

suffisent à compenser en plus, sinistres par cotisations, — à la condition toutefois qu'ils jouent « in spatio » et « in tempore ».

Répartition dans l'espace, et répartition dans le temps, c'est à cette double condition seulement que les tarifs se révéleront efficaces, que la compensation pourra s'opérer et que la technique trouvera son fondement. En d'autres termes, la sécurité, en assurance, doit être acquise aussi bien en profondeur qu'en largeur. La sécurité en largeur, c'est la couverture d'un même risque dans un ensemble de régions, voire même de pays. La sécurité en profondeur, c'est la stabilité du portefeuille, autrement dit la durée des contrats.

Or, ce qui était merveilleusement habile dans la thèse des agents d'assurance, — conseillés du reste par d'éminents juristes, — c'est qu'ils prétendaient obliger les mutuelles agricoles à enfreindre ces deux règles fondamentales qui sont lois de vie pour toute société d'assurance ; sur le premier point, on tendait à permettre aux sociétaires de quitter les locales au gré de leur fantaisie (1) et par voie de conséquence on compromettait irrémédiablement la stabilité de la masse des engagements.

D'un autre côté, on emprisonnait ces mêmes locales dans leur étroit rayon d'action (commune, ou, au mieux, canton) en leur interdisant de se fédérer et de se réassurer entre elles.

Encore si elles avaient pu trouver des réassureurs externes ! Mais on avait été prudent. Toutes les précautions avaient été prises. Il faut lire, dans l'ouvrage de M. Devinck, les pages dans lesquelles il exprime sa fureur et son dégoût pour ces quelques compagnies qui, trop âpres au gain, manquèrent à la discipline et consentirent à passer des contrats soit de co-assurance, soit de réassurance, soit même d'assurance directe avec les mutuelles agricoles.

Ainsi la question portée devant la Justice par les agents

(1) Nous ne méconnaissons pas, ce disant, que dans nombre de départements, les Mutuelles pratiquent le « contrat annuel ». C'est là un nouvel avantage accordé aux adhérents et une excellente application de cette règle de psychologie que le meilleur moyen de retenir les gens est de ne pas les enchaîner. Mais il faut remarquer qu'à la période héroïque dont nous parlons, celle qui va de 1900 à 1910, la Mutualité était encore mal assise; elle se trouvait en butte aux attaques les plus violentes, aux calomnies les plus déloyales. C'eût été un jeu pour certains orateurs de talent aux gages des Compagnies, comme aussi pour les agents d'assurance qui voyaient leur situation menacée, que d'amener les cultivateurs qui n'avaient pu encore éprouver la vitalité et la solidité de leurs caisses, à retirer une adhésion timidement accordée.

d'assurance de la Haute-Marne commande tout l'avenir de la mutualité agricole et son existence même.

Les tribunaux ont pressenti le danger. Celui de Chaumont, en particulier, l'a discerné avec clairvoyance et défini avec bonheur, ce qui n'autorisait assurément pas M. Devinck à porter cette accusation : « Il apparaît clairement, écrit-il, que le Tribunal de Chaumont, comprenant qu'il tenait entre ses mains l'existence même des caisses mutuelles agricoles dont M. Mougeot, alors sénateur de la Haute-Marne, était l'un des plus chauds partisans, joua volontairement sur les mots... »

L'intérêt de ce débat apparaîtra peut-être un peu rétrospectif et en tout cas inégal à l'importance que nous lui avons accordée.

Et cependant ce combat des puissantes compagnies contre les très fragiles mutuelles n'est-il pas l'un des épisodes les plus significatifs de la lutte menée par le capitalisme contre l'esprit de mutualité et de coopération ?

C'est pourquoi nous avons donné à cette discussion de larges développements. C'est pourquoi aussi nous citerons libéralement les textes qui ont marqué les différents stades de la procédure engagée (1).

Le procès de Chaumont

Très rapidement, la mutualité agricole s'orienta vers deux pôles : Lyon et Chaumont. Les syndicats professionnels existant dans l'une et l'autre ville, les fortes personnalités qui se trouvaient à leur tête, l'incontestable rayonnement des institutions et des hommes, avaient fait revivre la région et tout naturellement créé la régionale. Il était naturel dès lors que ce fût dans l'Est et le Sud-Est qu'on constatât la croissance la plus rapide.

Cet honneur devait comporter pour rançon d'avoir à subir le premier choc des adversaires.

L'Union du Sud-Est s'engagea, ou plutôt fut engagée dans la bataille dès 1901. Les assureurs commerciaux avaient déjà aus-

(1) Il ne faut pas oublier, au surplus, que ce que nous appelons la « période héroïque » est celle même où par réaction aux difficultés rencontrées, le droit de la Mutualité agricole s'est peu à peu formé jusqu'au point de constituer un véritable statut (voir sur les procédés d'évolution et de formation du droit, l'ouvrage de M. Edmond PICARD : *Le Droit pur*).

culté la loi de 1900 et discerné qu'elle portait une manière de vice de constitution : l'imprécision de ses termes.

Mais, dès qu'elles sont attaquées, les mutuelles se tournent vers l'agent de l'exécutif chargé de l'application de la loi : en l'espèce le Ministre de l'Intérieur, alors doté du pouvoir de contrôle sur l'activité mutualiste. Celui-ci, du reste, estimant à juste titre que la mutualité d'assurance n'est pas même chose que la mutualité de secours, transmet l'affaire pour attribution à son collègue de l'Agriculture.

La bonne foi ne peut être plus absolue. On ne demande pas au Ministre sa protection, mais seulement la lumière de son administration, pour interpréter un texte elliptique.

Et le Ministre répond, en date du 7 août 1901, c'est-à-dire un an après le vote de la loi :

« ...Le deuxième point visé dans votre lettre est celui de savoir si, dans le cas où une société d'assurances mutuelles agricoles devrait nécessairement se placer sous le régime de la loi de 1884, les sociétaires pourraient, par application de l'article 7 de ladite loi, se retirer en tout temps de la société, ce qui présenterait de graves inconvénients dans une association telle qu'une mutuelle contre l'incendie. Cette question me paraît devoir être résolue négativement. Encore une fois, la loi du 4 juillet 1900 s'est bornée à assimiler les mutualités agricoles aux syndicats pour faciliter leur création. Mais ces mutualités doivent rester soumises aux règles qui sont conformes à leur nature et à leur objet spécial. Or, il n'est pas douteux que si la faculté de retraite est possible pour les membres d'un syndicat, il ne saurait en être de même pour les membres d'une société d'assurances mutuelles basée sur la solidarité et dont les opérations ont pour principales garanties la fixité et la durée des engagements contractés. Si les sociétaires pouvaient se retirer à tout moment, l'équilibre du budget de la société serait constamment rompu et les adhérents demeurés fidèles se trouveraient ainsi à la merci des dissidents. Ce n'est évidemment pas ce résultat que s'est proposé le législateur dont la préoccupation a été, au contraire, de favoriser dans notre pays le développement des assurances agricoles. »

Cette dépêche ministérielle, inspirée d'une consultation de

M. Barthélémy et excellemment rédigée, eût pu dispenser les agents d'assurance et leurs compagnies de pousser jusqu'au procès. En tout cas, elle devait fournir aux défenseurs des sociétés locales (1) leurs moyens essentiels.

La section de législation du Musée Social y ajouta l'avis de jurisconsultes éminents, ainsi qu'il résulte d'une lettre adressée par M. le comte de Rocquigny à un professeur d'agriculture qui devait bien être M. Cassez (2).

Pourtant, le procès, quelques années après, s'engagea. Voici comment M. Devinck, qui a eu manifestement entre les mains le dossier du demandeur, expose l'objet de la contestation (3) :

« En 1906, le Tribunal civil de Chaumont (Haute-Marne) fut saisi d'un procès de principe dont les conséquences allaient être considérables pour les caisses mutuelles agricoles.

« Un syndicat d'agents d'assurance avait, en effet, intenté à une caisse de la région de la Haute-Marne une action basée sur les faits suivants. Le syndicat d'agents prétendait démontrer à la justice que la caisse mutuelle assignée, constituée d'après les lois de 1900 et de 1884, se présentait au public comme légalement exonérée de tous droits et impôts frappant les contrats d'assurances, tout en violant son statut légal, puisque :

« 1° Elle sollicitait des adhésions de personnes n'exerçant pas la profession d'agriculteurs (4);

« 2° Elle exigeait des adhésions à terme irrévocables et se faisait effectuer, en garantie de cette irrévocabilité, des versements immédiats de cotisations anticipées dont la confiscation illégale punissait les membres expectants qui refusaient ulté-

(1) L'avocat qui se présenta pour elles, devant la Cour d'Appel de Dijon, fut M. Fernand David.

(2) Cette lettre est intégralement reproduite dans l'ouvrage de M. Malnoury : *La Mutualité Agricole et l'Assurance contre l'Incendie*. Elle fait état notamment de l'opinion exprimée par MM. Lyon-Caen et Louis Renault.

(3) Devinck, *op. cit.*, p. 21.

(4) Indiquons tout de suite que le jugement de Chaumont a écarté ce premier chef, sans même le discuter, ce qui, à certains égards, est regrettable, car la précision et l'autorité d'une interprétation judiciaire eussent évité les nombreuses querelles et controverses qui devaient naître de l'incertitude des textes. L'arrêt de Cassation lui-même ne fait qu'une fugitive allusion à ce qui, du reste, n'était pas du ressort de la Cour suprême; la question de savoir si tel risque est agricole est une question de fait et non de droit.

rieurement de confier leurs assurances devenues libres à la caisse agricole mutuelle (1) ;

« 3° Elle faisait prendre à ses adhérents des engagements d'une durée de cinq ans, alors que l'article 7 de la loi de 1884 n'autorisait que des engagements actuels et annuels ;

« 4° Elle se réassurait à une caisse régionale qui était, en fait, une union de syndicats, formée dans les conditions de l'article 5 de la loi de 1884, laquelle, comme telle, n'avait pas à cette époque de personnalité morale, et se trouvait, par suite, dans l'impossibilité de poursuivre ses débiteurs et de faire valoir ses droits. »

Le Tribunal de Chaumont, dans son audience du 17 juillet 1906, trancha le différend d'une manière particulièrement ferme (2) et son argumentation conserve une grande force.

(1) C'est la question des « expectants ». Elle se posait évidemment avec une vivante actualité en 1906. Notons que l'engagement à terme, cautionné par le versement d'un très modique droit d'entrée, n'avait rien en soi qui ne fût légitime.

(2) Au fond, pourquoi ne pas reconnaître que le procès de Chaumont a, non pas seulement interprété la loi de 1900 en vérifiant l'application qui en avait été faite, mais y a ajouté quelque peu ?

Aussi bien, il n'est plus personne pour affirmer que la distinction fameuse de Montesquieu soit autre chose qu'un schème tout intellectuel. Il y a, au plus, des tendances à la spécialisation des différents organes de la souveraineté, comme cela se passe, au reste, pour les organes du corps. De même que la spécialisation physiologique n'est jamais parfaite et qu'il existe par exemple une vision extra-rétinienne, de même aussi, si les assemblées législatives font la loi, si c'est là leur fonction, leur besogne essentielle, il leur arrive de faire une tâche administrative et proprement d'exécution (vote du budget) et même un travail d'interprétation et de sanction (comme pour réagir contre une jurisprudence contraire aux intentions véritables ou présumées telles du législateur, — présumées, car il y a des jeux de cache-cache d'une législature à l'autre où tous les joueurs ne sont pas perdants).

De son côté, l'exécutif, sous couleur de régler les modalités d'application d'une loi, pose parfois un texte réglementaire qui, très souvent dépasse, très rarement (moins rarement toutefois, beaucoup moins qu'on n'est tenté de le penser) contredit la loi. Par le mécanisme des questions écrites, des circulaires, des instructions au préfet, le ministre devient par ailleurs interprète de la loi, — et telles de ses décisions sont même considérées, dans la hiérarchie des recours administratifs, comme décisions contentieuses de premier degré.

A vrai dire, la compénétration des pouvoirs a cédé, au dix-neuvième siècle, à une division du travail qui s'appliquait au reste en tous les domaines, pour revenir maintenant à une intégration progressive. Les Tribunaux judiciaires eux-mêmes, si timorés cependant, dépassent constamment le droit et font craquer la lettre morte des lois en y incorporant, en y infusant le sang vigoureux de l'équité, des contraintes collectives et des exigences sociales, en soulevant le passé, en le vivifiant à l'aide du ferment de l'actuel et de ce présent qui est déjà l'avenir en marche. Quiconque parle de nouvelle orientation de la jurisprudence admet que de ce jour le sens de la loi a changé.

Le droit, bien qu'en apparence enfermé dans des textes, est perpétuellement mouvant. Il est évolution constante et évolution créatrice. Il n'est jamais, quoi qu'il semble, posé par un vote des Chambres pour demeurer tel jusqu'à ce qu'un autre le modifie ou l'abroge. La loi nue, c'est-à-dire telle qu'elle émane de la fonction de légiférer, est substance molle et ne prendra forme et contour qu'au contact des faits.

Dans la matière qui nous occupe, on peut tenir pour exact que le législateur de 1900 a voulu encourager la Mutualité agricole. Il a en conséquence posé un principe. Mais le statut qui régit la Mutualité a été le résultat d'une collaboration. Il émane de l'exécutif (règlements, décrets, arrêtés, instructions) et du judiciaire (jugement de Chaumont et arrêt de Cassation) pour une part au moins égale à celle du législatif lui-même.

C'est là une autre raison pour laquelle nous attribuons aux décisions rapportées une grande importance; c'est pourquoi également nous tenons à étudier à loisir les décrets de 1923 et suivants, et plus généralement les textes administratifs applicables à notre espèce.

« Considérant, dit le jugement, que de l'examen des textes législatifs, comme d'une jurisprudence incontestée, il ressort que le droit commun en matière de Société d'assurances avait pour règles fixes, autant qu'onéreuses, avant la loi de 1900, les prescriptions de la loi de 1867 et celles du décret de 1868 ;

« Que les rigueurs pécuniaires édictées par ces lois, qui se comprenaient lorsque l'Etat se trouvait en face de Sociétés puissantes par leurs capitaux et les bénéfices élevés que l'avenir leur promettait, arrêtaient évidemment l'essor des Mutuelles de l'agriculture et le jeu des institutions de prévoyance ; que l'obstacle venait si bien de la législation que lorsque parut la loi du 21 mars 1884, cette loi de liberté sur les syndicats agricoles, les mutuelles agricoles crurent l'heure de leur constitution arrivée et se créèrent au nombre de près de deux mille en s'adaptant aux dispositions de la loi nouvelle.

« Elles avaient fait cependant fausse route, car les assurances mutuelles agricoles n'étant point des syndicats agricoles, elles ne poursuivaient pas la même œuvre et restaient sujettes aux lois anciennes et exposées, pour infraction, aux poursuites du ministère public ; cette situation intéressante émut les pouvoirs du pays et la loi de 1900 lui donna la solution attendue.

« C'était l'affranchissement évident, mais les mutuelles qui échappaient aux formalités des loi et décret de 1867 et 1868 devaient-elles avoir pour loi organique tout le prescrit de la loi de 1884 ou quelques-unes seulement de ces dispositions ? »

Et pour éclairer ce problème, le Tribunal se réfère aux documents parlementaires :

« Il n'est pas douteux qu'une association mutuelle agricole soit régulièrement organisée lorsqu'elle a pris pour s'organiser la forme du syndicat professionnel (rapport Forni). »

La loi elle-même déclare :

« Les sociétés ou caisses d'assurances mutuelles... etc., pourront s'organiser suivant les prescriptions de la loi du 21 mars 1884.

« S'organiser, se former, ces mots reviennent toujours, mais agir et fonctionner, jamais. »

Même remarque dans le rapport fait au Sénat par M. Mir.

« La proposition de loi votée par la Chambre des Députés a pour but de faciliter la constitution des sociétés ou caisses d'assurances mutuelles agricoles en les soumettant simplement aux prescriptions très réduites de la loi de 1884. »

Et plus loin, faisant allusion aux difficultés que présentaient les lois anciennes :

« Ce n'est pas la première fois, continuait le rapporteur, que les Chambres auront, dans des conditions déterminées, dispensé certaines institutions professionnelles des formalités prescrites dans l'intérêt général par la législation du droit commun. »

C'est dans cet esprit que la loi a été appliquée :

« En faisant bénéficier ces associations d'un régime de faveur qui leur permet de se constituer avec le minimum de formalité. »

(Circulaire du Ministre de l'Agriculture du 28 février 1902.)

Celle du 30 juin 1902 du même Ministre n'est pas moins explicite :

« Les formalités de constitution sont des plus simples et des moins coûteuses, puisque dès l'instant qu'il s'agit d'une véritable mutualité agricole..., il suffit de se conformer aux prescriptions imposées pour la création d'un syndicat professionnel agricole. »

L'opinion du professeur Barthélémy est encore plus décisive au sujet de la question aujourd'hui débattue, il n'a pas hésité à écrire :

« Les sociétés d'assurances mutuelles agricoles, instituées en vertu de la loi du 4 juillet 1900 sous la forme de syndicat, sont soumises aux règles de la loi du 21 mars 1884, seulement en ce qui touche leur constitution. Leur fonctionnement est soumis aux règles ordinaires du contrat de société; en particulier les membres ne peuvent pas se dégager du lien social avant l'expiration du terme convenu. »

C'est encore la même pensée qui a été traduite par le Ministre de l'Agriculture et approuvée par la Chambre des Députés dans sa séance du 30 janvier 1906.

« Qu'il est donc surabondamment établi que les Mutuelles agricoles, tout en empruntant à la loi de 1884 les règles de leur constitution, conservent leur autonomie, leur caractère particu-

lier de compagnie d'assurances et ont le droit de se mouvoir et de se développer comme toute société qui a l'assurance pour objet, sous les seules conditions qu'elles restent des sociétés d'assurances mutuelles, qu'elles aient pour but de garantir des risques agricoles, qu'elles soient gérées et administrées gratuitement, qu'elles n'aient en vue et ne réalisent en fait aucun bénéfice.

« Faut-il ajouter encore pour que la démonstration soit plus complète, que la loi de 1884, dans le réseau de laquelle les demandeurs veulent enserrer la Mutuelle de Jonchery, a montré elle-même, quant à la durée des engagements, qu'il convenait de distinguer suivant la nature des contrats? »

L'article 6 porte :

« Les syndicats professionnels pourront constituer, entre leurs membres, des caisses spéciales de secours mutuels et de retraite. »

L'article 7 spécifie :

« Que toute personne qui se retire d'un syndicat conserve le droit d'être membre des sociétés de secours et de pension de retraite pour la vieillesse à l'actif desquelles elle a contribué par des cotisations ou versements de fonds... »

« Qu'est-ce à dire ? si ce n'est que les petites sociétés qui viennent du syndicat, qui gravitent autour de la formation principale, comportent à raison de leur nature des engagements d'une durée plus longue que celle de l'engagement qui unit les membres syndiqués au syndicat lui-même.

« Considérant que tout ce qui vient d'être dit sur la Mutuelle de Jonchery, sur les facilités de formation, sur les exemptions et avantages qui lui sont conférés par les lois de 1884 et de 1900, sur les conditions qui lui sont imposées, sur son fonctionnement, est de tous points applicable à la Mutuelle générale agricole de l'Est qui a été très bien définie : la Mutuelle des Mutuelles.

« Qu'on ne pouvait interdire à la Mutuelle de Jonchery, ni à ses similaires qui sont de véritables sociétés d'assurances, de prendre les précautions usitées dans toutes les sociétés d'assurances qui ne veulent pas être débordées par les sinistres, c'est-

à-dire de réassurer leurs risques locaux et de centraliser leur effort de prévoyance dans les mains d'une autre mutuelle plus puissante, ayant un rayon d'action plus étendu et partant plus de ressources pour faire face aux sinistres qui sont toujours des accidents particuliers ;

« Que ce contrat de réassurance, bien qu'il procure des avantages aux caisses réassurées, ne saurait être considéré comme un acte commercial dans le sens indiqué par la loi de 1900, mais plutôt comme un acte d'économie dont le premier bénéficiaire est la caisse des Mutuelles ; qu'il est vrai de dire que la réassurance n'est au fond qu'une opération d'assurance.

« Sur la demande en dommages-intérêts, etc... »

Dans son arrêt du 9 mars 1908, la Cour de Dijon se borna à confirmer le jugement de Chaumont.

La Cour de Cassation (Ch. Civ. 24 mai 1913) rendit au contraire un arrêt fortement motivé, mais qui ne fait guère que reprendre sous une autre forme les arguments développés par le Tribunal de première instance.

*
* *

En définitive, les trois degrés de juridiction déclarent que seules sont applicables aux mutuelles agricoles celles des dispositions de la loi du 21 mars 1884 qui visent les formalités constitutives.

Plus tard l'exécutif, venant à la rescousse, sanctionnera en termes formels le même principe (1).

Le troisième paragraphe de l'article 2 du décret du 2 août 1923 résoudra pareillement et en termes exprès la question de la validité de la réassurance.

(1) Cependant, de la rédaction adoptée, il résulte que certaines règles formulées par la loi de 1884 touchant le fonctionnement, s'imposent aux Mutuelles, à la condition de n'être contradictoires ni à l'esprit de mutualité ni à la technique de l'assurance.

L'article 2 du décret du 2 août 1923, modifié par le décret du 26 janvier 1930, s'exprime en effet en ces termes :

« Toutefois, les dispositions de la loi précitée (loi de 1884), incompatibles avec les conditions de fonctionnement d'une Caisse d'assurance mutuelle et notamment l'article 7, premier et deuxième alinéas, ne sont pas applicables aux Sociétés d'assurances mutuelles. »

CHAPITRE IX

LE DECRET DU 2 AOUT 1923

Les dispositions communes

M. René Devinck, dans un ouvrage que nous avons déjà amplement cité, après avoir reproduit le texte des articles 2, 3, 4 et 7 de la loi du 21 mars 1884 et celui de l'article unique de la loi du 4 juillet 1900, écrit :

« Tels sont les deux textes qui permettent aux caisses mutuelles agricoles de se fonder et de fonctionner sans avoir à se préoccuper, en quoi que ce soit, des prescriptions prudentes que le législateur a cru cependant nécessaire d'imposer à tous les organisateurs d'entreprises d'assurances, aussi bien à ceux qui poursuivaient un but de lucre (sociétés anonymes par actions) qu'à ceux qui fondent et dirigent des sociétés civiles mutuelles ne recherchant pas de bénéfices, et régies par le décret du 22 janvier 1868, abrogé et remplacé par le décret plus strict du 8 mars 1922. »

Or, ceci n'est rien moins que la vérité. En effet, on ne voit pas comment on pourrait venir prétendre que les mutuelles agricoles jouissent d'une liberté dont ne bénéficient ni compagnies ni grandes mutuelles. Que les sociétés de la loi de 1900 aient reçu du législateur des avantages fiscaux, que l'exécutif y ajoute chaque année des subsides, ce n'est pas niable. Mais cela emporte-t-il un surcroît de liberté ? Voyons ce qu'il en est.

Si l'on compare les textes applicables aux sociétés commerciales d'assurance à ceux qui régissent les mutuelles pures, on rencontre ce parallélisme :

Dans le premier cas, une loi a posé un principe dont un décret a développé les conséquences. C'est d'une part la loi du 24 juillet 1867 et de l'autre le décret du 22 janvier 1868, remplacé par celui du 8 mars 1922.

Dans le second cas, une loi a posé un principe dont un décret a développé les conséquences. C'est d'une part la loi du 4 juillet

1900 et de l'autre le décret du 2 août 1923 modifié par ceux du 26 janvier 1930 et du 8 septembre 1933.

Mais si l'on pousse plus loin l'examen, on ne tarde pas à se rendre compte que le décret de 1923-1930-1933 est autrement précis et exerce une tutelle autrement étroite que celui de 1868-1922 (1). Ici l'on se borne à prescrire des formalités de constitution et à poser des règles de fonctionnement qui puissent sauvegarder à la fois les intérêts des actionnaires et ceux des assurés. Là on endigue l'activité mutualiste et on lui trace un champ dont elle ne pourra s'écarter. A telle enseigne qu'on ne se borne pas à énoncer quelles clauses devront être obligatoirement comprises dans les statuts, mais qu'on établit, dans un risque au moins, celui de la mortalité du bétail, des minima de cotisations, des minima et maxima de remboursements en cas de sinistre.

Et il n'est pas besoin de faire allusion à la différence des contrôles exercés, puisque, dans un cas, l'on n'a affaire qu'au Ministère du Travail, et dans l'autre, à la fois au Ministère du Travail et au Ministère de l'Agriculture (Service de l'Inspection des Associations agricoles créé par le décret du 19 juillet 1919) pour l'application stricte des principes de mutualité et d'assurance, et au Ministère des Finances (Administration de l'Enregistrement) pour l'application restrictive des exonérations fiscales.

Cette querelle est d'ailleurs celle-là même qui opposa en matière de coopération, les tenants du commerce et les défenseurs de l'agriculture. Il paraissait là encore que la loi du 5 août 1920 ne comportait qu'avantages, alors que les servitudes qu'elle impose sont si lourdes qu'on a vu maintes et maintes coopératives — ces temps derniers surtout — abandonner leurs privilèges fiscaux et prendre la forme commerciale. Ici, du moins, l'on rencontrait la liberté. Et c'est l'occasion de citer, transformée, la fameuse réplique de *Figaro* dans *Le Barbier* : « Aux

(1) Dans un rapport présenté au Congrès National des Syndicats Agricoles, tenu à Quimper les 10, 11 et 12 octobre 1924, M. Gatheron, alors directeur de la Caisse Régionale Accidents du Centre-Est, s'exprimait ainsi : « Il faut dire... que les conditions imposées aux Mutuelles agricoles pour la garantie du risque professionnel paraissent avoir été autrement sévères que celles qui ont pu être exigées des autres entreprises d'assurances. » Et il ajoutait : « La Mutualité agricole n'a pas à s'en plaindre, loin de là, car la sévérité de l'administration ne peut que faire naître et maintenir chez les agriculteurs la confiance dans leur œuvre propre. »

vertus qu'on exige dans une mutuelle, connaissez-vous beaucoup de compagnies qui fussent dignes d'être mutuelles ?... »

*
* *

Examinons en effet les énonciations du décret du 2 août 1923.

Et d'abord, *qui peut adhérer à une caisse locale d'assurance mutuelle agricole ?*

L'article 5 du décret de 1923-1930 répond : « Tous les agriculteurs ou propriétaires ruraux de la circonscription statutaire peuvent faire partie de la société, s'ils se soumettent aux formalités prévues aux statuts. Le droit d'adhésion ne saurait être subordonné à l'affiliation du candidat à un groupement quelconque. »

Par agriculteur, il convient d'entendre toute personne qui *pratique* l'agriculture; par conséquent l'expression s'applique aussi bien aux domestiques de culture qu'aux journaliers, aussi bien aux métayers qu'aux fermiers et aux propriétaires exploitants.

La question de savoir si les propriétaires ruraux (et il faut comprendre uniquement sous ce vocable les propriétaires non exploitants) peuvent ou non adhérer à une mutuelle, a été abondamment et vivement discutée. Quelques-uns, utilisant certains textes des travaux préparatoires, ont prétendu que le législateur de 1900 n'avait eu pour but que de favoriser le petit cultivateur et qu'il convenait de faire une discrimination — à vrai dire malaisée — entre petits et gros cultivateurs.

Par manière de simplification, on affirmait qu'un propriétaire non exploitant ne méritait pas de bénéficier des avantages accordés par la loi. Solution non pas simple, mais simpliste, car il est trop certain qu'il existe maints gros fermiers plus riches que nombre de propriétaires.

Depuis 1923, la question est tranchée — du moins pour autant qu'elle peut l'être quand l'exécutif interprète un texte législatif. Désormais, peuvent adhérer à une mutuelle propriétaires exploitants et non exploitants et toutes les classes et catégories d'agriculteurs.

Plusieurs remarques s'imposent toutefois, car le texte de l'ar-

ticle 5 que nous avons reproduit est manifestement inexact; sur un point il est trop large, sur un autre trop étroit.

En effet, on ne peut affirmer d'une manière générale que tous les agriculteurs ou propriétaires ruraux peuvent faire partie d'une mutuelle. Par ailleurs, il est des membres d'autres professions qui peuvent adhérer aux caisses locales.

a) Tous les agriculteurs ou propriétaires ruraux ne sont pas aptes à être sociétaires de mutuelles.

Il faut qu'ils remplissent certaines conditions de capacité, celles-là même qui sont exigées par la loi de 1884. Car il faut se souvenir qu'ainsi que l'affirme l'article 2 du décret, toutes les dispositions de la loi du 21 mars 1884 - 12 mars 1920 qui ne sont pas incompatibles avec les conditions de fonctionnement d'une caisse d'assurance mutuelle, lui sont applicables.

Par conséquent, seuls parmi les agriculteurs et propriétaires ruraux pourront faire partie d'une caisse 1900 :

1° Les individus majeurs de sexe masculin.

2° Les mineurs de plus de seize ans, sauf opposition de leur père, mère ou tuteur.

3° Les femmes mariées exerçant la profession d'agriculteur, sans qu'il soit besoin d'une autorisation de leur mari. Il n'est pas non plus nécessaire qu'elles dirigent en fait ou en droit l'exploitation (1).

Les majeurs de sexe masculin et les femmes mariées ne peuvent participer à la direction et à l'administration que s'ils sont Français et jouissent de leurs droits civils. Les mineurs âgés de plus de seize ans ne le peuvent en aucun cas, même s'ils sont émancipés.

(1) A vrai dire, cette exception aux règles du droit commun des mineurs et des femmes mariées, qui a une très grosse importance dans la loi de 1884, puisqu'ainsi s'est trouvé posé le principe de la libération professionnelle, n'a, dans notre matière, qu'une application sans ampleur.

En effet, s'il demeure exact que femmes mariées et mineurs peuvent entrer dans une Mutuelle sans autorisation du mari ou du tuteur comme membres honoraires, il n'en est plus de même s'ils désirent adhérer en tant que membres actifs. Ils auront, en effet (du moins pour les effectifs) pour souscrire un contrat d'assurance, à subir les mêmes règles d'incapacité que pour passer tout contrat qui se rapporte à l'administration de leurs biens. La femme ne pourra donc contracter sans le concours de son mari que si elle est séparée de biens, et le mineur sans le concours de son tuteur que s'il est émancipé.

En application de l'article 7 de la loi de 1884 (1) on serait tenté d'admettre qu'un ancien cultivateur qui aurait pratiqué cette profession durant une année, fût partie d'une caisse mutuelle. Mais il demeurerait nécessaire que le risque apporté par lui fût spécifiquement agricole et l'on ne voit pas bien comment pourraient se concilier ces deux conditions contradictoires.

Et ceci nous ramène à dire que la formule employée par le décret de 1923 nous paraît si vague qu'elle en devient équivoque, et pour une grande part inexacte. L'article 5 s'exprime ainsi, rappelons-le : « Tous les agriculteurs ou propriétaires ruraux de la circonscription statutaire peuvent faire partie de la société, s'ils se soumettent aux formalités prévues aux statuts. »

Or, il ne s'agit pas seulement de se soumettre à des formalités, mais aux exigences fondamentales de la loi de 1900. C'est ainsi que les agriculteurs ou propriétaires ruraux ne pourront être admis comme membres actifs d'une caisse qu'en tant qu'ils apporteront virtuellement ou effectivement des risques spécifiquement agricoles (2). S'il suffisait de posséder la qualité d'agriculteur ou de propriétaire rural pour être participant à une locale, on devrait admettre qu'un propriétaire rural pût assurer en loi de 1900 un hôtel sis à Paris aussi bien qu'une voiture de sport, ou encore sa domesticité urbaine.

Au vrai, la qualité de l'adhérent ne peut se séparer de la nature des risques qu'il apporte.

La formule de l'article 5, dès lors, doit être interprétée de la manière suivante : « Tous les agriculteurs ou propriétaires ruraux, sous l'unique condition indiquée au texte, peuvent faire partie d'une locale soit comme membres honoraires, soit comme

(1) « Peuvent continuer à faire partie d'un syndicat professionnel les personnes qui ont quitté l'exercice de leur fonction ou de leur profession, si elles l'ont exercée au moins un an. »

(2) Il faut convenir que le décret porte dans son article 14 : « Les sociétés d'assurances mutuelles ne peuvent garantir que les risques agricoles de toute nature, ou connexes à l'agriculture ». Mais cette disposition se trouve comprise parmi celles qui sont exclusivement réservées aux mutuelles incendies, alors qu'elle a une portée générale et que sa place aurait été, semble-t-il, dans l'article 5. Il est vrai que les risques grêle et mortalité du bétail sont toujours spécifiquement agricoles, et que, d'autre part, la loi du 15 décembre 1922-30 avril 1926 s'applique à déterminer quels risques d'accidents du travail les Mutuelles pourront garantir. Pourtant, l'assurance des accidents de droit commun — celle-là même qui fait l'objet des plus vives contestations avec l'administration des Finances — échappe à l'emprise de l'article 14 et n'est régie par aucun autre texte.

membres actifs. Mais ils ne seront admis comme membres actifs qu'en tant qu'ils apporteront (effectifs) (1) ou promettent d'apporter (expectants) des risques spécifiquement agricoles. »

b) Si, par certains côtés, la formule de l'article 5 apparaît trop large, par ailleurs elle est incontestablement trop étroite.

C'est ainsi, en effet, qu'elle ferme la porte à tous ceux qui appartiennent à une profession autre que celle d'agriculteur ou de propriétaire rural.

Or, la loi du 30 avril 1926, modifiant celle du 15 décembre 1922, s'exprime ainsi dans son article 5 :

« L'article 16 de la loi du 15 décembre 1922 est complété par les dispositions suivantes :

« ...Les dispositions de la présente loi sont applicables aux petits artisans ruraux désignés par l'article 9 du décret du 9 février 1921, relatif à l'application de la loi du 5 août 1920. »

On sait que cet article 9 (2) procède à une énumération indicative et non limitative et qu'il ne permet aux artisans ruraux ainsi désignés de faire partie d'une caisse de crédit mutuel agricole (et donc d'une caisse d'assurance mutuelle agricole) qu'à cette double condition de n'employer pas, de façon permanente, plus d'un ouvrier et d'un apprenti et d'avoir adhéré au préalable à un syndicat agricole.

Si bien que le décret de 1923 n'est plus exact et se trouve commettre, par un effet en quelque sorte rétroactif de la loi du 30 avril 1926, une double erreur : d'une part en ignorant le droit très formel qui a été affirmé par la loi précitée en faveur des artisans ruraux (3) ; d'autre part, en affirmant : « Le droit

(1) Voici ce qu'il faut entendre par ces expressions Est membre actif l'adhérent qui a souscrit un contrat ; est membre expectant l'adhérent qui s'est contenté de prendre l'engagement d'apporter à l'expiration des périodes en cours une ou plusieurs de ses polices souscrites à d'autres sociétés. La sanction de cet engagement, surtout morale, consiste dans le droit pour la Caisse de conserver le droit d'entrée versé par le sociétaire défaillant.

(2) L'article 9 du décret du 9 février 1921 s'exprime ainsi : « Les prêts aux petits artisans ruraux tels que : maréchaux-ferrants, forgerons, réparateurs de machines-outils, d'instruments ou de bâtiments agricoles, bourrelliers, sabotiers, tonneliers, charrons, etc..., faisant partie d'un syndicat agricole et n'employant pas plus de deux ouvriers de façon permanente, ne peuvent être consentis que contre hypothèque, nantissement, caution ou autres garanties reconnues suffisantes par la Caisse régionale de crédit agricole responsable de l'avance. »

(3) En réalité, l'exécutif avait prévu pour les artisans ruraux la possibilité de s'assurer aux Mutuelles agricoles, mais seulement contre le risque d'incendie (article 14, paragraphe 2).

d'adhésion ne saurait être subordonné à l'affiliation du candidat à un groupement quelconque. » Lorsqu'il s'agit de groupements politiques ou confessionnels, cette interdiction est plus que légitime. Mais il n'est pas niable qu'en se référant au décret du 9 février 1921, la loi du 30 avril 1926 a subordonné le droit pour les artisans ruraux d'entrer dans une mutuelle, à l'affiliation à un groupement syndical.

Il ne nous échappe pas que le décret de 1923 est antérieur au texte qui a étendu le champ d'application de la loi du 15 décembre 1922 et prévu l'assujettissement des artisans ruraux. Il reste que l'exécutif est intervenu le 26 janvier 1930 et le 8 septembre 1933, pour apporter des modifications substantielles au décret de 1923 et que l'occasion pouvait paraître opportune de mettre l'article 5 en harmonie avec les textes parus dans l'intervalle.

Quel est l'objet des sociétés d'assurance mutuelle agricole ?

L'article 1^{er} répond à cette question : « Les sociétés d'assurances mutuelles régies par la loi du 4 juillet 1900 ont pour objet d'assurer les risques agricoles de toute nature et notamment les risques de mortalité du bétail, d'accident, d'incendie, grêle, et autres intempéries. »

Formule vaste et compréhensive s'il en fut. Il ne semble pas d'ailleurs qu'il faille attacher trop d'importance à l'expression : « autres intempéries ». On ne peut guère, en effet, entendre sous ce vocable que le gel, la pluie, les maladies sur récoltes, les inondations, c'est-à-dire précisément ces risques que les travaux préparatoires à la loi de finances du 31 mars 1932 ont démontré n'être pas assurables.

Quoi qu'il en soit, il faut être reconnaissant au décret de 1923 d'avoir ainsi évité l'énumération limitative. Celle-ci, en effet, en échange de sa précision et de sa clarté, n'offre guère que des désavantages et des dangers, en raison notamment du cadre étroit dans lequel elle tente d'emprisonner la mouvante réalité.

Qui sait, en effet — puisqu'aussi bien l'on est arrivé à mettre parfaitement au point l'assurance pluie — si l'on n'établira pas, un jour, pour le gel, les inondations, les grandes calamités agricoles que sont le doryphora, le mildiou, une formule viable d'assurance ? Au fond, ce n'est qu'une question de dimensions, d'échelle ou plus exactement de proportion.

Le grief que l'on fait à l'inondation, par exemple, et à l'ensemble de celles des calamités agricoles qui sont actuellement encore considérées comme non assurables, c'est de déroger à cette règle primordiale : « Toute assurance suppose, pour un ensemble de risques garantis, un petit nombre de valeurs détruites et un grand nombre de valeurs épargnées (1). » Or, les calamités agricoles frappent pour l'ordinaire des régions entières.

Mais l'assurance étant, par nature, internationale, on peut concevoir que, dans un avenir encore indéterminé, une région sinistrée ne présentera pas pour les assureurs et les réassureurs une charge plus lourde qu'à l'heure actuelle ne l'est une commune tout entière ravagée par la grêle. L'unité de sinistre, si l'on peut dire, se trouverait dotée d'un coefficient qui aurait également affecté les valeurs de répartition et de compensation : rien ne serait changé.

Formalités de constitution

On sait quelles sont exactement celles qui sont prescrites par la loi du 21 mars 1884 pour les syndicats professionnels. Le décret de 1923 apporte toutefois quelques précisions et certaines exigences qui ne sont pas formulées par la loi de 1884 et qui, par conséquent, dépassent le cadre des prescriptions de la loi du 4 juillet 1900 (2).

L'article 4 porte en effet que le nombre des membres actifs (lesquels se subdivisent comme l'on sait en effectifs et expectants) ne doit pas être inférieur à 7.

(1) Nous empruntons cette formule à l'ouvrage de M. Jean COUTEAUX : *Le Monopole des Assurances*, V. Giard, éditeur, 1911.

(2) En droit strict, une Caisse d'assurance mutuelle agricole est valablement constituée si elle comprend moins de sept membres, de même encore qu'elle peut fonctionner avec d'autres tarifs de mortalité du bétail par exemple que ceux qui sont établis en maxima et minima par l'article 12. Si les règles fondamentales de gratuité de la gestion, d'absence de bénéfices, d'assurance strictement réservée à la couverture des risques agricoles sont observées, les avantages de simplification des formalités constitutives et d'exemptions fiscales devront être accordées à la Société. Il ne s'agit pas en effet d'une faveur, mais d'un droit très formel. Par contre, il est un avantage que ne prévoit pas la loi de 1900 et qui est institué par le décret : c'est celui des diverses subventions. Et le bénéfice de celles-ci est bien entendu réservé aux Caisses qui se conforment non seulement à la loi de 1900, mais encore au décret de 1923-1930. C'est là un des procédés habituels de persuasion qu'emploie l'exécutif pour faire, sinon en droit, du moins en fait, œuvre de législateur.

L'Assemblée générale constitutive comprendra donc au moins 7 agriculteurs, propriétaires ruraux ou artisans ruraux, qui consentiront à s'inscrire comme membres actifs et présenteront pour cela les conditions requises de capacité. Les membres honoraires ne sont pas pris en compte.

La tâche essentielle de l'assemblée générale constitutive sera de voter les statuts et de désigner le conseil d'administration.

La loi de 1884 est à peu près muette sur les indications qui doivent être portées dans les statuts. Par contre, le décret contient nombre de dispositions impératives. L'article 3, notamment, précise quelles énonciations essentielles contiennent obligatoirement les statuts des caisses locales. Ils doivent « indiquer l'objet, la durée, le siège, la dénomination de la société et la circonscription territoriale de ses opérations et préciser la nature des risques assurés ».

Il est à noter — et ceci a une très grosse importance — qu'il doit être créé une société distincte pour chaque catégorie de risques (article 3). Une même société ne peut donc couvrir en même temps la grêle et l'accident par exemple. Si l'on entend assurer les deux risques, on devra constituer une locale grêle et une locale accidents.

En outre, il ne peut exister, en principe, qu'une mutuelle de même risque par commune. Du moins l'article 5 affirme-t-il que « dans une même commune, une seule caisse locale, pour chaque catégorie de risques, peut être admise à bénéficier des subventions de l'Etat. En cas de co-existence de deux mutuelles, celle dont les statuts ont été déposés en premier lieu à la mairie est préférée, à condition qu'elle fonctionne régulièrement, en conformité des dispositions du présent décret ».

Cette règle de priorité par date est à la fois équitable et habile, car elle dispense l'administration de s'immiscer dans le jeu parfois légèrement trouble des querelles locales.

Il est à noter qu'une mutuelle de même risque, seconde en date, si elle se conforme aux dispositions de la loi et du décret, est valablement constituée; par conséquent, elle a droit au double bénéfice des formalités réduites et des exemptions fiscales. Le seul désavantage qu'elle aura à subir est de ne pouvoir tou-

cher ni subvention de premier établissement ni subside de fonctionnement (1).

Ceci étant posé, l'article 3 de la loi de 1884 prescrit que les fondateurs de tout syndicat professionnel doivent déposer les statuts, et les noms de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de l'administration et de la direction. Ce dépôt a lieu à la mairie de la localité où la mutuelle a son siège, et à Paris, à la Préfecture de la Seine.

La liste des administrateurs doit être comprise comme un extrait du procès-verbal de l'assemblée générale qui les a nommés. Il en est de même de celle des membres du comité de direction, qui doit être présentée comme un extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'administration au cours de laquelle ils ont été désignés.

Au surplus, les administrateurs étant obligatoirement Français et non déchus de leurs droits civils, leurs noms et prénoms devront être accompagnés de l'indication de leur domicile actuel, ainsi que des dates et lieu de naissance, ceci afin de faciliter, en cas de besoin, les recherches du Parquet.

Statuts, liste des administrateurs et liste du bureau devront être certifiées conformes par le Président, dont la signature sera légalisée dans les formes ordinaires.

Le dépôt doit être fait en trois exemplaires. Il en est délivré récépissé.

Ce dépôt doit être renouvelé chaque fois qu'un changement interviendra, touchant le texte des statuts, la consistance des listes d'administrateurs et la composition du bureau.

Fonctionnement

Le fonctionnement des mutuelles agricoles est réglementé étroitement par le décret. Et il semble bien qu'à cet égard celui de 1868-1932, dont M. Devinck vante tant les mérites, ne se montre pas plus exigeant ni plus minutieux.

(1) Ceci n'est même pas vrai pour les locales accidents qui, lorsqu'elles passent intégralement leur risque de mort et d'incapacité permanente en réassurance, reçoivent les deux sortes de subvention (premier établissement et fonctionnement) par l'intermédiaire de la régionale. Les subventions accordées globalement et sur bordereau sont calculées sans qu'il soit tenu compte de l'exception de l'article 5.

L'administration des sociétés locales est confiée à un conseil d'administration élu par l'assemblée générale des adhérents à la majorité des voix, et dont les fonctions sont déterminées par les statuts.

Le décret laisse également aux statuts le soin d'établir la règle du quantum qui sera applicable, tant aux assemblées générales ordinaires qu'aux assemblées extraordinaires.

De même encore les statuts peuvent prévoir la délégation par le conseil d'administration, d'une partie de ses pouvoirs à un comité de direction.

Ajoutons que, pour les quatre risques, le Ministère de l'Agriculture a donné son approbation à des statuts-types dont il est prudent pour le moins de s'inspirer, encore qu'ils ne constituent à aucun degré un texte obligatoire.

Bien entendu, l'Administration a été amenée à porter une étroite surveillance sur l'emploi des fonds libres, ainsi que sur l'affectation des réserves (1).

Il ne s'agit pas seulement ni surtout d'inciter ces institutions à ne faire, dans l'intérêt général, que des placements sûrs, mais bien aussi de fournir à la trésorerie gouvernementale, dans l'intérêt particulier de l'Etat — mais l'intérêt particulier de l'Etat

(1) Voici le texte de l'article 8 tel qu'il résulte des modifications apportées à la teneur primitive par le décret du 8 septembre 1933 (dont l'émission a été provoquée par les déboires éprouvés par certaines mutuelles qui avaient placé leurs fonds disponibles à une caisse de crédit non soumise au contrôle de l'Inspection générale des Associations agricoles et de la C. N. C. A.).

ARTICLE 8 (suivant modifications des décrets du 26 janvier 1930 et du 8 septembre 1933).

Les fonds libres des Sociétés d'assurances ou de réassurances mutuelles agricoles sont déposés au Trésor, à la Banque de France, aux Caisses d'Epargne régulièrement constituées, à la Caisse Nationale de Crédit Agricole ou aux Caisses de Crédit Agricole régies par la loi du 5 août 1920 et soumises au contrôle de l'Inspection générale des Associations agricoles et des institutions de crédit de la Caisse Nationale de Crédit agricole.

Les réserves peuvent être affectées à l'achat de rentes sur l'Etat, bons du Trésor ou autres valeurs créées ou garanties par l'Etat, en parts sociales de sociétés de crédit agricole régies par la loi du 5 août 1920 et soumises au contrôle de l'Etat dans les conditions susvisées ou en achat d'immeubles situés en France.

Les sociétés d'assurances ou de réassurances mutuelles agricoles peuvent aussi, dans les conditions fixées par l'assemblée générale et jusqu'à concurrence de la moitié seulement des réserves :

1° Consentir des prêts aux départements, communes ou syndicats de communes ainsi qu'à des Caisses d'assurances ou de réassurances mutuelles agricoles fonctionnant conformément à la loi du 4 juillet 1900;

2° Consentir des prêts hypothécaires en première hypothèque sur des immeubles situés en France, sans que le montant du prêt puisse dépasser la moitié de la valeur vénale de l'immeuble;

3° Souscrire des parts sociales de sociétés coopératives agricoles et de sociétés d'intérêt collectif agricole.

Dans tous les cas, la moitié au moins des réserves devra être employée en valeurs d'Etat ou garanties par l'Etat.

n'est-il pas, du moins en principe, l'intérêt général ? — des facilités et une stabilité peu onéreuses et fort appréciables.

Et il convient de remarquer que là même — risques incendie, grêle, accidents droit commun, bétail — où une liberté quasi absolue est accordée aux compagnies (1), les mutuelles sont tenues par une série de dispositions qui, pour être tutélaires, n'en ont pas moins donné de sérieux arguments à quelques-uns de leurs adversaires. Ceux-ci prétendent volontiers, en effet, que les caisses 1900 sont dès maintenant travaillées par un ferment d'étatisme et qu'elles risquent de devenir l'agent microbien le plus efficace du monopole des assurances.

Félicitons-nous pourtant de ce que la faculté ouverte aux mutuelles de verser leurs fonds libres aux caisses de crédit agricole qui se seront constituées conformément à la loi du 5 août 1920, et aussi d'affecter une partie de leurs réserves à la souscription de parts sociales, ait permis d'établir ce circuit bienfaisant : l'argent venu du cultivateur à titre de cotisation peut retourner au cultivateur à titre de prêt.

Notons encore que le décret prévoit que les caisses 1900 peuvent consentir des prêts à des caisses d'assurances ou de réassurances mutuelles agricoles, ce qui revient à instituer très profitablement une manière de mutualité financière.

C'est cette disposition judicieuse qui a permis la très rapide croissance des mutuelles accidents, lesquelles ont pu bénéficier dès leur départ de l'aide morale et financière des mutuelles incendies, leurs aînées (2).

(1) Celles-ci ne sont enfermées dans des obligations strictes d'emploi de fonds que pour les assurances accidents du travail — où d'ailleurs les injonctions aux Mutuelles sont précisées et renforcées par le décret du 22 août 1923 — et toutes les différentes catégories d'assurances sur la vie.

(2) Avouons cependant en toute bonne foi qu'on a parfois tendance à forcer le sens de cette autorisation (qui est d'ailleurs strictement définie et délimitée par le texte) et à mutuelliser les diverses mutualités à tel point qu'on en arrive à n'avoir plus guère qu'une caisse commune, — ce qui a incontestablement des avantages du point de vue de la trésorerie courante, mais qui est certainement très condamnable du point de vue de la comptabilité et aussi des sécurités techniques. La chose se comprend — mais ne s'excuse pas — si l'on songe qu'en général les différentes branches d'assurance 1900 (à quoi se sont jointes depuis 1928-1930 les Caisses de secours mutuels d'assurances sociales) ont des bureaux et un personnel communs. Dès lors la tentation est forte de faire une ventilation des frais généraux non d'après l'importance des locaux occupés et du personnel employé, mais d'après les possibilités du bilan. On est arrivé ainsi à faire vivre des branches déficitaires aux dépens d'un risque bénéficiaire. Et l'on sait, hélas ! quelle utilisation fut parfois donnée à ces « bonis » d'assurances sociales que l'administration s'est heureusement employée à pourchasser avec énergie.

Caisses d'assurance et Caisses de réassurance

La question de la légalité des unions de caisses locales ne se posait plus en 1923 comme en 1906 puisque la loi du 12 mars 1920 était venue modifier très utilement la loi du 21 mars 1884, en autorisant notamment les syndicats professionnels à constituer des unions ou fédérations.

Il était bon, cependant, que le décret distinguât très formellement les différents échelons d'assurance mutuelle que la pratique avait institués.

L'article 2, dans son paragraphe 3, pose le principe : « Les sociétés d'assurances mutuelles peuvent être des sociétés locales d'assurances proprement dites ou des sociétés de réassurances au premier ou au deuxième degré. »

L'article 11 est plus explicite; il est spécial aux sociétés de réassurance.

« Les sociétés locales, y est-il dit, peuvent former entre elles des sociétés de réassurances au premier degré qui, à leur tour, peuvent se grouper en caisse de réassurance du deuxième degré.

« Les circonscriptions d'action de ces sociétés sont librement fixées par les statuts.

« Elles sont tenues d'accepter l'adhésion de toute société qui se soumet aux conditions et formalités statutaires.

« Le droit d'adhésion ne saurait être subordonné à l'affiliation à un groupement quelconque de la société à réassurer. Les articles 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9 et 10 sont applicables aux sociétés de réassurances. Ces sociétés peuvent toutefois entretenir un personnel salarié, à condition que les membres de ce personnel ne fassent pas partie, avec voix délibérative, du conseil d'administration. »

On trouve ailleurs encore, dans ce même décret, des dispositions qui, bien que portées sous la rubrique « subventions de l'Etat aux sociétés d'assurances mutuelles contre la mortalité du bétail et contre l'incendie » s'appliquent, croyons-nous — puisqu'aussi bien telle est la jurisprudence constante du Ministère de l'Agriculture — à toutes les caisses de réassurances.

Tout d'abord, l'article affirme « que les sociétés de réassurance (du premier degré) ne peuvent grouper, sous peine d'être exclues des subventions de l'Etat, que les sociétés locales consti-

tuées ou (1) fonctionnant conformément aux prescriptions contenues dans le décret. »

Bien que cette formule soit rédigée de manière restrictive, il semble qu'il faille en étendre l'application aux caisses de réassurance du second degré, qui ne pourront ainsi, si elles veulent bénéficier de subventions, que grouper des caisses ayant rempli toutes les obligations qui leur sont imposées par le décret.

« Les statuts des sociétés de réassurance du premier et du second degré doivent — continue l'article 24 — fixer notamment :

« 1° L'étendue de la circonscription dans laquelle les sociétés peuvent exercer leurs opérations.

« 2° Les conditions de leur participation dans les pertes des locales affiliées. »

Ainsi se trouve posée la question des modalités de la réassurance.

Le décret de 1923 prévoit deux sortes de réassurance :

« La caisse de réassurance peut :

« Soit contribuer au règlement de tous les sinistres incombant aux sociétés affiliées pour une quotité correspondant à la part versée par chaque société sur les cotisations qu'elle recouvre. »

C'est, très exactement défini, le traité de réassurance de partage ou de participation (2). On peut rapprocher cette définition

(1) Ce « ou » est à n'en pas douter un *lapsus calami*. C'est de toute évidence « et » qu'il faut lire.

(2) Il ne sera peut-être pas inutile de rappeler que la structure juridique du contrat de réassurance n'est pas simple; qu'elle revêt des formes multiples.

On rencontre tout d'abord la réassurance « sur police définie et particularisée » (suivant l'expression fort juste de M. de Courcy). Postérieurement à la conclusion de l'assurance, l'assureur s'adresse à une société qui consent à la réassurer en tout ou en partie.

C'est très exactement ce qui se passe lorsque les Caisses locales transmettent et passent en réassurance, au fur et à mesure de leur conclusion, les polices souscrites à la Caisse régionale.

C'est la forme la plus élémentaire de réassurance, disons même la plus primitive, — celle du reste qui fit son apparition dès le XVI^e siècle, à peu près à la même époque que l'assurance elle-même. Le « Guidon de la Mer » prévoyait cette institution. « S'il advient, y était-il dit, que les assureurs ou aucuns d'eux, après avoir signé en quelque police, se repentent ou aient peur, il sera en leur liberté de faire réassurer par d'autres, soit en plus grand ou moindre prix. »

Mais, durant le XIX^e siècle, que certains économistes ont appelé « le siècle de la vapeur et de l'assurance », on voit naître et se développer la pratique des « traités de réassurance ». Ceux-ci peuvent eux-mêmes revêtir deux formes distinctes : ils peuvent être soit des traités de réassurance d'excédent, soit des traités de réassurance en participation.

Ces expressions se comprennent d'elles-mêmes. Les traités d'excédent, comme l'a dit de Courcy, sont des « espèces de soupapes de sûreté ou, pour employer une image

de celle qui est fournie par l'étude de M. Crémieu (1). « Dans les traités de réassurance de partage, dit-il, l'assureur et le réassureur répartissent entre eux, dans une proportion déterminée d'avance, tous les risques quels qu'ils soient que l'assureur mettra à sa charge. » Ces conventions établissent entre les parties contractantes une communauté d'intérêts très étroite et telle qu'il s'opère entre les parties une répartition proportionnelle des bénéfices et des pertes.

On a pu même prétendre que la solidarité des intérêts était si intime qu'elle aboutissait à faire du contrat d'assurance un contrat d'association (2).

En réalité, la réassurance en participation ne peut être assimilée, croyons-nous, à l'association, en dépit de l'apparence constituée par le partage des primes aussi bien que des risques. Et s'il n'y avait d'autre argument à invoquer en théorie pure, il resterait au moins cet argument de texte : la loi du 13 juillet 1930, tout de même que le vieux projet de 1904, dont elle est issue, a parfaitement formulé que les règles de l'assurance régissent la réassurance.

Malgré les affirmations contraires de M. L. Roux, la réassurance est donc une assurance, et s'analyse comme l'assurance en un contrat synallagmatique, consensuel et aléatoire. La jurisprudence est unanime sur ce point. Pas même ne fait défaut la décision sur quoi M. Roux fonde son argumentation. La Cour de Cassation (Chambre Civile, audience du 10 février 1913) a déclaré notamment, en termes exprès, « que le contrat de réassurance est un véritable contrat d'assurance ». Elle s'était prononcée déjà dans le même sens, dans un arrêt du 23 janvier 1853, dont se sont inspirées par la suite nombre de décisions.

Si la question peut se poser pour la réassurance en parti-

plus juste encore, une sorte de déversoir par où s'échappe le trop plein ». Ils sont de pratique courante entre les Caisses mutualistes du second degré et les réassureurs nationaux.

Dans les traités de réassurance de partage ou en participation, l'assureur et le réassureur répartissent entre eux tous les risques quels qu'ils soient que l'assureur prendra en charge.

Nous ne comprendrons pas, par contre, sous le vocable de réassurance, les opérations dites de portefeuilles générales ou réassurances en masse, qui ne sont au fond que des cessions de portefeuilles à peine déguisées.

(1) Voir *De la Réassurance. Essai d'une théorie générale*, par Louis CRÉMIEU, chargé de conférences à la Faculté de Droit de Paris. Sirey. 1909.

(2) Cette thèse a été soutenue en particulier par M. Roux, directeur de *L'Argus*, dans l'article de cette revue qui porte la date du 12 juin 1932.

cipation, par contre on ne la conçoit même pas lorsqu'il s'agit de la seconde forme de réassurance prévue par le décret de 1923. Celui-ci continue en effet en ces termes : « Soit réserver ces allocations aux locales qui ont eu à verser des indemnités pour une somme supérieure à un taux déterminé. »

Et le décret ajoute :

« Dans ce dernier cas, les statuts de la caisse de réassurance devront permettre d'exiger une augmentation suffisante des primes versées aux locales, ou de prévoir le relèvement du point d'intervention de la réassurance ou l'augmentation de la prime, toutes les fois que la caisse locale aura pendant trois années consécutives, fait appel au concours de la réassurance. »

Il s'agit ici du traité de réassurance d'excédents, lequel a pour but de décharger l'assureur de ce qui dépasse son « plein ».

On sait que par ce dernier terme, il faut entendre la perte maximum que l'assureur peut subir en cas de sinistre sans être affecté gravement dans sa trésorerie et dans son fonctionnement.

La juste détermination du « plein » a pour toute société d'assurance une importance primordiale, et l'on ne saurait y apporter trop de soins. Il existe d'ailleurs une formule actuarielle qui permet d'en faire le calcul de manière assez précise pour un risque individualisé ou pour une catégorie de risques.

Cependant, le décret de 1923, dans son souci — qui se manifeste dans chacun de ses articles — de protéger les mutuelles agricoles avant tout contre elles-mêmes, c'est-à-dire contre leur impéritie, leur imprudence, et même, — pourquoi ne pas le reconnaître? — contre les excès possibles de leur zèle mutualiste, a prévu que le traité de réassurance pourrait être révisé toutes les fois que la caisse locale aurait pendant trois années consécutives fait appel au concours de la réassurance. Pratiquement, c'est décider que la révision pourra toujours être imposée par la régionale — à qui le décret reconnaît très évidemment une raison plus avancée et attribue un droit de contrôle de grande sœur sur une sœur cadette — car il n'y aura guère d'exemple qu'une locale dont le plein ne peut assurément atteindre un fort étiage, puisse ne pas faire de trois ans appel à la réassurance. Du moins cela équivaldrait-il vraisemblablement à une absence complète de sinistres.

Et la tutelle des régionales est dotée d'un pouvoir appréciable; elles auront en effet la faculté d'exiger ou que le tarif soit majoré ou que soit réduite la part excédentaire et par conséquent surélevé le « plein » de la locale, ou enfin que soit augmentée la cotisation versée comme prix de la réassurance (1).

L'article 25 consacre la primauté de la régionale. Il prévoit qu'après approbation par la caisse de réassurance des statuts des caisses locales affiliées, celles-ci ne pourront apporter aucune modification aux dits statuts sans l'approbation préalable de la caisse de réassurance.

Les statuts des caisses de réassurances doivent obligatoirement fixer le minimum de la durée de l'affiliation des caisses locales. Ce minimum ne peut être inférieur à cinq ans.

Cette disposition relève des mêmes préoccupations essentielles. Outre que la stabilité du portefeuille des régionales doit être assurée au même titre et au même degré que celle de la masse des engagements des locales, il importe de préserver ces dernières d'un esprit brouillon et volontiers querelleur, dont elles ont été assez souvent les victimes.

Les statuts des régionales règlent pour le surplus les conditions de fonctionnement et d'administration, ainsi que les conditions relatives à la modification des statuts et à la dissolution de ces sociétés (article 26).

L'article 28 rend applicables aux sociétés de réassurance du deuxième degré les dispositions que nous venons d'analyser (2).

De même, l'article 29 stipule pour le cas de dissolution des sociétés de réassurances du premier et du second degré, des obligations parallèles à celles qui ont été imposées aux locales par l'article 9 déjà étudié.

(1) Encore que le décret ne prévienne que ces deux formes de réassurance assurément les plus pratiquées, nous ne pensons pas que l'énumération portée au texte soit limitative. C'est ainsi qu'il sera parfaitement loisible à une locale de passer un contrat de réassurance sur police définie et particularisée avec des conditions autres que celles prévues au traité de réassurance. Il faut d'ailleurs préciser que les traités de réassurance tant de partage que d'excédents donnent lieu à une série de contrats particuliers qui sont formés et délimités par des « applications et aliments ».

(2) ARTICLE 28. — Les sociétés de réassurances mutuelles agricoles au deuxième degré sont régies par les dispositions générales du présent décret, ainsi que par celles de leurs statuts approuvés par le Ministre de l'Agriculture. Elles peuvent recevoir des subventions de l'Etat, à condition de réassurer exclusivement des sociétés de réassurances qui se conforment elles-mêmes aux prescriptions réglementaires portées ci-dessus.

Contrôle

La rançon des avantages accordés aux mutuelles agricoles par le législateur n'est pas seulement de les avoir enfermées dans le cercle très étroit d'obligations très formelles. Sociétés locales et sociétés de réassurance sont en outre soumises au contrôle de l'Administration de l'Agriculture. Disons tout de suite que ce contrôle n'est pas tâtilon comme l'est trop souvent le contrôle administratif, mais seulement tutélaire. Poursuivant l'œuvre du décret de 1923-1930, le Ministère de l'Agriculture s'efforce de protéger les mutuelles, surtout contre elles-mêmes. Et encore qu'il ait dans ses attributions le contrôle des caisses agricoles en tant qu'entreprises de mutualité, il tient la main également à ce que ne se produisent pas d'écarts de technique qui pourraient être dangereux sinon mortels.

Nous l'avons maintes et maintes fois affirmé : mutualité et assurance se compénètrent très intimement. Mais nous avons été aussi amenés à déceler et à reconnaître cette manière de paradoxe par quoi trop souvent s'opposent technique d'assurance et technique mutualiste.

La mutualité véritable, intégrale, absolue, aboutit à la tonne. Toutes les fois qu'on règle par avance le chiffre des cotisations et le mode financier de règlement des sinistres, la mutualité fait une concession à la technique d'assurance.

Sans doute, ce qui importe est l'esprit de mutualité et c'est ce qui nous a permis de prétendre que les mutuelles agricoles — non telles qu'elles devraient être, mais telles qu'elles sont — révèlent un pourcentage de mutualité qui les fait atteindre à la mutualité pure. Pourtant, lorsqu'on s'éloigne du vieux principe de règlement des sinistres au marc le franc, d'après l'apport après coup des divers associés, on abandonne un peu de mutualité pour acquérir un peu d'assurance. Mutualité et assurance sont étroitement liées, répétons-le (1). Elles ne sont pas interchangeables. Mutualité et assurance, qui ont une large part commune, se dépassent l'une l'autre, mais dans des sens opposés.

(1) On ne s'en rend compte nulle part, croyons-nous, mieux que dans le jeu des réassurances et des co-assurances. Il se constitue sur un risque important, une manière de mutualité où se partage le risque jusqu'à se dissoudre presque complètement. Il existe des exemples célèbres d'émiettements de risque. Citons pour mémoire celui que révéla l'incendie du « Printemps ».

Or, on constate ici que la technique l'emporte, là qu'on a cédé à l'attrait des mystiques mutualistes.

Le rôle du Ministère de l'Agriculture — rôle délicat entre tous — en tant qu'organe de contrôle, a été précisément d'arbitrer les conflits et de doser les éléments qui doivent entrer dans la composition de l'entreprise d'assurance mutuelle agricole.

Il faudrait dire aussi qu'il a été le naturel et très vigilant défenseur des mutuelles, non contre les adversaires violents que furent un temps les compagnies — les mutuelles attaquées suffisaient à la tâche — mais contre les interprétations étroites d'une administration soucieuse souvent jusqu'à l'excès de n'accorder les exemptions qu'au compte-goutte: celle des Finances.

Les mutuelles, bien loin de s'en plaindre, ne peuvent donc que se féliciter d'avoir été soumises à un contrôle dont l'article 10 du décret définit les modalités.

CHAPITRE X

LE DECRET DU 2 AOUT 1923

(suite)

Les dispositions applicables à l'assurance des risques de mortalité du bétail et d'incendie

Le décret du 2 août 1923, modifié par celui du 26 janvier 1930, pose des règles générales applicables à toutes les mutuelles.

En outre, dans sa seconde partie, il contient des dispositions spéciales aux deux risques d'incendie et de mortalité du bétail.

A vrai dire, parmi ces dispositions spéciales, la plupart peuvent être considérées comme s'appliquant aux deux autres branches (1). Et c'est pour cette raison que nous avons fait passer bon nombre de « spécialités » dans la classe des « généralités ».

Le moment est venu, cependant, d'examiner quelles obligations incombent plus particulièrement aux mutuelles agricoles contre l'incendie et contre la mortalité du bétail.

Voici d'abord les dispositions spéciales à ces dernières :

Dispositions spéciales aux Mutuelles d'assurance contre la mortalité du bétail

Elles visent les tarifs et établissent des minima de cotisations et des maxima d'indemnisation.

Si l'exécutif a cru devoir intervenir à cet égard et compromettre assez gravement, il faut l'avouer, la souveraineté et l'indépendance des caisses mutuelles d'assurance contre la mortalité du bétail, — si même il a rangé ces obligations tarifaires, non point parmi celles qui sont condition de l'octroi des subventions, mais parmi les règles qui s'appliquent à toutes les sociétés mutuelles d'assurance bétail régies par la loi de 1900 — ce n'est pas qu'il ait cédé à ce besoin d'arbitraire dont M. Devinck entend stigmatiser toute intervention administrative. Il s'agit, comme toujours, de protéger les mutuelles agricoles, de guider

(1) Répétons qu'il ne faut pas attacher trop d'importance à la place occupée par telle ou telle disposition dans le décret de 1923 qui paraît avoir été assez mal composé et irrégulièrement ordonné. C'est ainsi, entre beaucoup d'autres exemples, que les articles 14 et 15 classés sous la rubrique des dispositions applicables aux Mutuelles incendie s'appliquent en fait aux Mutuelles des différents risques.

leurs efforts, de canaliser leur activité. Il faut convenir, en effet, que cette intervention, que cette tutelle, plus étroite ici que dans les autres domaines, étaient indispensables pour deux raisons :

1° Pour l'incendie et pour l'accident, les mutuelles agricoles ont pu bénéficier du travail effectué pendant un siècle par les compagnies et les grandes mutuelles. Elles ont pu utiliser, du moins comme point de départ et comme base de calcul, les statistiques et les tarifs, fruits d'un labeur considérable qui leur était ainsi épargné.

Pour la grêle elle-même, encore que la technique, et particulièrement la technique française, soit grandement hésitante et incertaine, il convient de se souvenir que l'assurance grêle était pratiquée dans notre pays depuis l'an VII de l'ère révolutionnaire. Les résultats n'ont pas, certes, toujours été brillants, et la courbe de l'assurance grêle n'est rien moins que régulièrement ascendante. Pourtant, cette branche a fait l'objet de nombreuses études tant en France qu'à l'étranger et la bibliothèque du risque grêle est extraordinairement abondante (1).

Par contre, l'assurance mortalité du bétail n'était guère connue dans notre pays que par la pratique qu'en faisaient élémentairement et sporadiquement des mutuelles sans apparence de statut et sans ombre de technique.

Aucune réalisation véritable par les compagnies (2). Si bien

(1) Il faut ajouter que l'assurance mutuelle agricole contre la grêle, bien qu'ayant mis à son actif de très belles réalisations, est restée embryonnaire jusqu'au jour où le législateur, par les textes du 31 mars 1932 et l'exécutif, par le décret du 18 mars 1933, ont jugé bon précisément de prendre les dispositions adoptées dès l'année 1923 pour la mortalité du bétail.

(2) Les opérations des sociétés d'assurances (Compagnies et Grandes Mutuelles) contre la mortalité des animaux accusent les chiffres suivants pour 1933 :

Valeurs assurées	1.019.717.000 frs
Primes encaissées	47.204.000 —
Sinistres	34.971.000 —
Réserves fin 1933	17.399.000 —

Mais il est à noter qu'un part importante des opérations réalisées se rapporte aux chevaux de course.

Dans un rapport présenté à l'assemblée générale de sa société, M. Leroy, directeur de la *Fédération des Agriculteurs*, laquelle est par ordre d'importance la troisième Compagnie française d'assurance mortalité du bétail, a très heureusement formulé les difficultés que rencontrent dans cette branche les assureurs commerciaux.

« Tout d'abord les assurés ont une influence considérable sur le sort de leurs risques, la vie des animaux dépend presque exclusivement des faits et gestes de leurs possesseurs. D'autre part la vérification des sinistres est très difficile, souvent impossible en raison du très grand nombre de pertes qui se produisent dans un temps donné et la rapidité avec laquelle se déroulent les événements. Elle est toujours très onéreuse en raison de la valeur peu élevée du dommage qui se produit presque chaque fois dans des lieux éloignés des communications faciles.

« On ne pourrait imaginer de conditions plus défavorables pour l'exploitation de l'assurance! Une organisation scientifique est presque impossible, des résultats satisfaisants prennent l'aspect d'un tour de force. »

On ne peut imaginer démonstration plus forte du rôle que sont appelées à jouer les petites mutuelles en un risque où la moralisation de l'assurance et la promptitude du règlement sont des facteurs essentiels de l'équilibre du budget.

que M. Devinck lui-même eût admis que la loi Viger (et nous avons vu que par un subtil tour de passe-passe, il glissait ses intentions d'abord au compte de l'auteur du projet, puis au crédit du législateur) s'appliquât, mais s'appliquât exclusivement, aux mutuelles bétail (1), peut-être même, sous le bénéfice de certaines réserves, aux caisses grêle.

Ainsi l'on se trouvait dans l'obligation non seulement de mettre sur pied une mutualité d'assurance contre la mortalité du bétail, mais de mettre au point une technique de l'assurance, ce qui était autrement redoutable.

Tant qu'on avait pratiqué l'assurance sous forme de tontine, comme il était d'usage, quitte à procéder par quêtes en fin d'année pour apporter un appoint à l'indemnisation déficiente, on n'avait pas eu besoin d'établir des statistiques, ni de calculer des tarifs.

On se souvient que l'assurance mutuelle agricole contre la mortalité du bétail est celle qui a connu la plus brillante fortune au cours du XIX^e siècle. A telle enseigne que, lorsque le législateur intervient, il n'existe à peu près que des caisses mortalité.

On trouve encore dans les Landes des sociétés descendant des « consorts » d'autrefois et qui ne reposent sur aucun texte, qui ne se réclament d'aucun statut et qui rigoureusement ignorent la loi de 1867 aussi bien que celle de 1884 et celle de 1900.

Il en fut de même, durant de longues années, en Charente et dans le Poitou, où les coopératives de laiteries constituaient un compte spécial dit « fonds de secours » ou encore « fonds de prévoyance pour la mortalité du bétail ». De la sorte, on pouvait indemniser jusqu'à concurrence des sommes obtenues, les cultivateurs adhérents sinistrés.

En Vendée, il semble que cette section spéciale ait pris assez rapidement une certaine indépendance. Il ne s'agit plus seulement d'un jeu d'écritures comptables, mais bien d'une caisse quasi-autonome à laquelle la coopérative qui l'avait créée transmettait une part de ses excédents de recettes.

(1) Précisons, pour la décharge de M. Devinck, que la loi du 4 juillet 1900, jugée par lui inconstitutionnelle, — comme s'il existait en France un critère sanctionné ou du moins sanctionnable de constitutionnalité, — ne devait avoir de toute façon qu'une valeur provisoire et une durée limitée et qu'elle cesserait de porter effet dès que les assureurs commerçaux consentiraient à s'occuper d'un risque, jusqu'alors délaissé par eux. Voir Devinck, op. cit., pp. 8, 9 et 10.

En Savoie, dans le même temps, la mutualité pour la mortalité du bétail prenait une forme des plus curieuses. Des cultivateurs se groupaient pour constituer entre eux une sorte de coopérative de consommation. Qu'un animal appartenant à l'un des membres de l'ingénieuse association vînt à périr, aussitôt celle-ci procédait à une manière de vente aux enchères. Chaque adhérent était tenu d'acheter un morceau et le total des sommes ainsi recueillies allait au propriétaire de la bête, lequel se trouvait indemnisé pour partie.

Nous pourrions citer nombre d'autres exemples également significatifs. Ceux-ci suffisent, croyons-nous, pour prouver que la technique de l'assurance — si toutefois assurance il y avait — était longtemps demeurée plus qu'incertaine.

A travers des expériences trop souvent vouées à l'échec, et après une série de tâtonnements dont on trouvera le récit dans l'ouvrage devenu classique du comte de Rocquigny (1), on en est venu à affirmer certains principes élémentaires de technique : cotisations proportionnelles à la valeur de l'animal assuré (2), estimation par des commissaires, franchise d'avarie, obligation pour le sociétaire d'assurer la totalité de son cheptel, marquage des bêtes, etc...

Pourtant — et malgré les encouragements du Ministère de l'Agriculture qui avait pris l'initiative de transformer l'ancien fonds de secours (3) en un crédit destiné à subventionner les sociétés mutuelles d'assurance contre la mortalité du bétail — ces organismes trouvaient difficilement leur voie. Il faut dire que cette branche présente des difficultés particulières et que notamment on se heurte à une impossibilité absolue d'établir un tarif unique. Dans certaines régions, dans les Landes par exemple, on parvient à réaliser de substantiels bénéfices avec un tarif de 1 %. Ailleurs, en Savoie notamment, 3 % ne suffisent pas à équilibrer les pertes. On cite des caisses (Seine-Inférieure

(1) *L'Assurance Mutuelle du Bétail*, 1898

(2) On a peine à concevoir que durant un certain temps les Mutuelles d'assurance contre la mortalité du bétail établissent leurs primes à l'hectare. On fondait le calcul sur le nombre — assurément approximatif — d'animaux que peut nourrir un hectare.

(3) Ce fonds de secours allouait des subsides dérisoirement faibles et qui atteignaient d'ordinaire 2 0/0 à peine de la perte subie.

et Deux-Sèvres) qui furent constamment déficitaires, en dépit des augmentations de tarifs. Dans un même département, on constate souvent des variations considérables dans le pourcentage de mortalité (1).

En outre, la réassurance est infiniment plus malaisée qu'en matière d'accidents et d'incendie. A telle enseigne qu'on s'est, au début, borné à établir — par union des locales — un fonds commun alimenté par un prélèvement uniforme de 10 % sur les cotisations et réparti par la suite jusqu'à concurrence des disponibilités sur l'ensemble des sinistrés.

Il y avait là une compensation élémentaire ; mais on ne retrouve à coup sûr aucun des éléments constitutifs de la réassurance.

Ainsi, si l'on voulait parvenir à donner quelque essor à l'assurance de ce risque — qui est avec la grêle le plus spécifiquement agricole — quelque sécurité à l'assuré, quelque stabilité à l'entreprise, il était absolument nécessaire de changer de méthodes.

Il faut remarquer d'ailleurs que l'exécutif ne se décide à intervenir qu'en 1923. Est-il besoin d'autre réponse au reproche d'étatisme fait aux organisations mutualistes ? De 1900 à 1923, l'administration a laissé à la mutualité une liberté presque entière, une indépendance quasi absolue.

Et de même que le législateur de 1900 s'était borné à régulariser une situation mal définie et à transformer en état de droit un état de fait, de même l'exécutif s'est borné, en 1923, presque exclusivement à enregistrer l'expérience acquise et à imposer aux mutuelles dont la technique se révélait mal assurée, des méthodes, des règles, et des tarifs qui avaient fait leurs preuves.

2° Une seconde raison rendait nécessaire l'intervention administrative.

C'est sous la pression des événements et parce qu'il était indispensable de préciser le statut applicable aux 15.000 mutuelles dénombrées en 1923, que le Ministre de l'Agriculture

(1) A cet égard, nous nous permettons d'adresser une requête au 4^e Bureau de la Direction de l'Agriculture. L'assurance mutuelle agricole contre la mortalité du bétail ne pourra être scientifiquement organisée que lorsque nous posséderons la carte de mortalité. Or, seule l'administration possède les moyens d'investigation nécessaires pour l'établir avec tout le sérieux désirable.

de l'époque, M. Henry Chéron, fit étudier par ses bureaux le texte qui est devenu le décret du 2 août 1923.

Mais, en ce qui concerne la mortalité du bétail, il était d'autant plus urgent d'agir que l'on constatait, en face d'une croissance des trois autres risques, une décroissance extrêmement rapide et alarmante (1).

C'est précisément une réaction salubre qu'a tenté de réaliser le décret de 1923. Nous disons : tenté, car dans cette tâche il n'a que médiocrement réussi. Ne lui en faisons pas grief. Il y a peut-être là un peu de la faute des mutualistes eux-mêmes.

Nous nous inscrivons assez souvent en faux contre M. Devinck pour que nous puissions reconnaître — en toute humilité — que certains de ses reproches sont justifiés. C'est sans doute le cas, lorsqu'il affirme, avec une exagération dans la forme qu'il n'est pas nécessaire de souligner (2) : « ...Les partisans des caisses mutuelles trouvèrent beaucoup plus facile de recruter des adeptes pour la branche incendie développée par un siècle d'efforts dus à l'entreprise privée... et concentrèrent leurs énergies non plus pour faire surgir des caisses-bétail ou grêle dont avaient tant besoin, à cette époque de carence (3), les agriculteurs, mais bien pour augmenter le nombre des caisses-incendie dont nul ne se sentait contraint de rechercher les services puisque les assureurs incendies privés abondaient. »

Et nous voici ramenés — après ce long détour qui aura eu son utilité — à l'étude de celles des dispositions du décret de 1923 qui visent spécialement les caisses d'assurance contre la mortalité du bétail.

Le souci du Ministère, nous l'avons dit, a été d'asseoir sur des bases saines de technique sûre, ces petites sociétés locales qui paraissent avoir confondu parfois la démocratie d'assurance qu'est la mutualité avec la démagogie d'assurance.

Les articles 12 et 13 du décret établissent des limites selon

(1) Voir chapitre VI.

(2) Devinck, op. cit., p. 9.

(3) L'aveu est à retenir, car il s'agissait bien de la « carence » des grandes compagnies qui, depuis, si l'on en croit M. Devinck, stimulées sans doute par l'activité des mutuelles, se sont décidées à embrasser la totalité de l'assurance et notamment à pratiquer la couverture des risques spécifiquement agricoles.

lesquelles ou entre lesquelles devront jouer d'une part les cotisations, d'autre part les indemnisations.

En premier lieu, la cotisation annuelle ne pourra jamais être inférieure :

a) Pour les caisses indemnisant à raison de 75 % au moins de la perte brute :

A 1,50 % de la valeur des animaux pour les sociétés qui n'assurent que du bétail d'espèce bovine ;

A 2 % pour les sociétés qui assurent exclusivement les animaux d'espèce chevaline ;

A 1,75 % pour les sociétés mixtes.

b) Pour les caisses indemnisant à raison de moins de 75 % de la perte brute :

A 1 %, 1,50 %, 1,25 % suivant les mêmes distinctions.

c) Pour les sociétés assurant les animaux d'espèce porcine, à 4 %.

D'autre part, les indemnités à allouer ne peuvent descendre au-dessous de 50 % de la perte nette, ni dépasser 80 % de cette même perte. La perte nette s'entend du montant de la valeur des animaux sinistrés, telle qu'elle est fixée par les experts, déduction faite de la valeur tirée de la viande et des dépouilles utilisables.

Toutefois, l'indemnité peut être calculée sur le montant de la perte brute. Dans ce cas, les viandes et dépouilles demeurent la propriété de la société, qui les utilise au mieux des intérêts communs.

* * *

Telles sont les dispositions que l'administration, justement émue par la stagnation d'abord, par la régression ensuite, de la mortalité bétail, a cru devoir adopter. Encore une fois, cette initiative, dans l'ensemble très heureuse, n'a pas rencontré le succès qu'on pouvait escompter. Malgré les encouragements ou les injonctions, un bon nombre de locales sont restées autonomes, comme aussi certaines régionales ont omis de se réassurer. Toutefois, il convient de signaler le très sérieux progrès technique — lequel ne peut manquer d'entraîner une sérieuse augmentation du nombre des contrats — réalisé grâce à la Caisse Nationale. Jusqu'alors, la réassurance bétail avait été pratiquée

selon les modalités en usage dans les autres branches, c'est-à-dire que chacun des organismes, aux trois étages de la mutualité, prenait une part de risques et bien entendu de primes.

Tout en conservant ce système de réassurance générale, la Caisse Nationale a, depuis quelques années, créé une section de réassurance spéciale des maladies contagieuses. Le principe appliqué est le suivant: une Caisse locale et mieux encore une Caisse départementale ou régionale, peuvent parfaitement conserver intégralement le risque de mort normale, la perte d'un animal ne dépassant pas leur « plein ».

Dès lors, on était naturellement conduit à limiter la réassurance au seul risque de mort par maladie contagieuse. Mais ce risque étant particulièrement grave, et exigeant une division très poussée ainsi qu'une répartition très étendue doit être passé en totalité au réassureur national. Il est à noter que dans ce système la cotisation de réassurance ne se calcule plus comme une fraction de la prime d'assurance. Le réassureur de second degré perçoit une somme forfaitaire qui représente une sorte d'abonnement.

La légalité de ce procédé ne saurait être mise en doute, encore qu'il ne rentre pas très exactement dans le cadre des opérations prévues par l'article 24 du décret du 2 août 1923.

C'est l'inconvénient des textes trop rigides de ne pouvoir s'adapter aux progrès de la technique ou à l'évolution des mœurs.

Un autre facteur devrait contribuer à rendre à l'assurance bétail sa vitalité d'antan: il s'agit du rôle confié aux caisses mutuelles par la loi du 7 juillet 1933, sur la tuberculose des bovidés, et par celle du 16 avril 1935 sur l'assainissement du marché de la viande. Désormais, les mutuelles bétail seront directement associées à l'action entreprise par les pouvoirs publics touchant la prophylaxie et la prévention. Or, il ne fait pas de doute que la prévention, qui est pour toute assurance l'auxiliaire indispensable bien que trop souvent négligé (1), a

(1) Les Caisses agricoles, si bien placées pour instruire et éduquer les cultivateurs, ont longtemps négligé la prévention. Depuis quelque temps seulement, un mouvement se dessine, qui tend à faire croire qu'on aurait enfin compris tout le profit qu'il serait possible de retirer d'une propagande intelligente et vigoureuse.

une importance de tout premier plan en matière de mortalité du bétail (1).

*Dispositions communes aux mutuelles d'assurance
contre la mortalité du bétail et contre l'incendie (2)*

Elles ont trait à l'attribution des subventions.

Disons tout de suite qu'elles s'appliquent également aux caisses d'assurances accidents pour lesquelles l'article 30 prévoyait qu'interviendrait un décret spécial. En attendant qu'il soit paru, on se borne, sous le bénéfice de quelques modifications qui s'imposent d'elles-mêmes, à leur étendre la portée des articles 16 et suivants.

Ces articles posent d'abord une distinction fondamentale entre les subventions allouées aux mutuelles. Les subsides ressortissent ainsi à deux catégories bien différentes.

D'une part, des subventions dites « de premier établissement », sont allouées aux sociétés en voie de formation, pour leur permettre de faire face à leurs frais d'organisation et de se constituer un premier fonds de réserve.

Il convenait que la sollicitude de l'Etat se manifestât surtout à l'origine, à la période des premiers pas. Rapidement ensuite, les mutuelles doivent apprendre à « marcher toutes seules », à fonctionner par leurs propres moyens.

Ce n'est qu'en cas de pertes importantes que l'Etat intervient à nouveau et donnera « le coup de main » nécessaire (3).

Telle est la seconde catégorie de subventions dite « de perte » ou encore « de fonctionnement ». Ces subventions, dit le décret, sont « allouées aux sociétés en plein fonctionnement qui, au cours des exercices précédents, ont subi des pertes anormales.

(1) Voir sur ce point le rapport remarquable présenté au Congrès de la F. N. M. C. A., à Arles, par M. Métayer, directeur des Services agricoles du Maine-et-Loire.

spéciales. Ce risque seul a échappé aux étroites régulations qui s'appliquent aux autres risques. C'est qu'ici la mutualité agricole n'avait plus besoin d'être guidée, la technique étant, sinon moins complexe, du moins mieux assise.

(2) L'administration n'a pas réglementé l'assurance incendie par des dispositions

(3) C'est peut-être ici la réforme la plus heureuse qu'ait effectuée le décret du 2 août 1923. Car, avant cette date, on avait pris la fâcheuse habitude de donner presque annuellement des subventions importantes à des caisses locales dont on ne surveillait pas le fonctionnement. Ces mutuelles bouclaient, grâce à cela, leur budget. Aussi n'éprouvaient-elles pas le besoin de se réassurer ni d'imposer des primes normales.

Ces subventions ont pour but de les aider à reconstituer leur fonds de réserve ».

Le mode de calcul des unes et des autres, l'énumération des différents éléments pris en compte, celle des pièces à fournir, sont l'objet des articles 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23.

Les subventions de premier établissement sont fixées en tenant compte du nombre des membres et de la valeur du capital assuré pour les risques d'incendie, de grêle et de mortalité. Pour les caisses accidents, au contraire, on prend en considération le nombre des membres inscrits et le chiffre de salaire assuré. Ces subsides doivent être demandés dans le délai de deux ans qui suit la constitution de la société; ils ne sont pas susceptibles d'être renouvelés.

Les subventions de pertes sont fixées en tenant compte notamment du nombre des membres, de la valeur du capital assuré, de l'importance des pertes nettes subies, de la situation du fonds de réserve, du taux des cotisations, et d'une note donnée par l'Administration de l'Agriculture à chaque mutuelle en considération de son fonctionnement et de sa gestion plus ou moins satisfaisante.

Les demandes de subventions de sociétés en voie de formation comportent l'envoi au Ministère de l'Agriculture de diverses pièces dont l'énumération est donnée par l'art. 19 du décret. Nous ne retiendrons que la nécessité de justifier par un certificat, de l'affiliation de la caisse demanderesse à une union de réassurance. Cette obligation est extrêmement importante et très judicieuse. Elle tend en effet à généraliser la réassurance en un risque où elle est jusqu'à présent très insuffisamment pratiquée. En 1928, sur 6.470 caisses recensées, il y en avait seulement 3.220 réassurées.

Les demandes des sociétés en plein fonctionnement (art. 20) doivent comprendre notamment les comptes financiers définitifs distincts et détaillés de la société par exercice, du 1^{er} janvier précédent la date de l'allocation de la dernière subvention accordée, au 31 décembre précédant la nouvelle demande.

D'autre part, il doit être fourni un état résumant les opérations effectuées dans l'année et indiquant :

a) le nombre de membres;

b) la valeur du capital assuré (ou, pour les caisses accidents, le montant total des salaires déclarés);

c) le montant des cotisations perçues et, s'il y a lieu, la valeur des viandes et dépouilles attribuées à la société;

d) le montant des pertes subies;

e) le montant des indemnités allouées;

f) le rapport entre les pertes et les indemnités.

Ainsi l'Administration est-elle pleinement éclairée sur l'activité des caisses admises à subvention. Bien entendu, cette fois encore, la demande doit être accompagnée d'un certificat de la caisse de réassurance attestant que la société est effectivement réassurée pour l'exercice en cours et mentionnant la date de son affiliation et du versement de la dernière prime de réassurance.

Le montant des subventions de fondation et de fonctionnement est déterminé, chaque année, d'après les comptes de l'exercice précédent, et conformément à des barèmes fixés par le Ministre de l'Agriculture, après avis d'une Commission de répartition instituée par un décret du 16 mars 1920.

L'état de répartition établi par les services de l'Agriculture (Direction de l'Agriculture, 4^e bureau) est soumis pour avis au Conseil de l'Inspection générale des associations agricoles et des institutions de crédit. Après quoi il fait l'objet des délibérations de la Commission précitée, qui se réunit au moins deux fois par an. La Commission arrête les propositions à présenter au Ministre qui statue.

*
**

Pour les caisses de réassurances, le décret énonce pareillement des obligations tarifaires à vrai dire fort brèves. En vertu de l'article 24, les cotisations de réassurance versées par les locales mortalité du bétail ne peuvent être inférieures à 15 % des cotisations perçues sur les assurés, ce qui équivaut à établir un minimum obligatoire de réassurance (1). D'autre part, l'ar-

(1) Cette prescription ne s'applique, bien entendu, qu'au cas où il y a réassurance, car il est à remarquer que celle-ci reste toujours facultative, sauf en matière d'accidents du travail, comme nous le verrons plus loin. On peut estimer que le libéralisme administratif est sur ce point excessif et qu'on eût sans doute agi sagement en rendant la réassurance obligatoire. Notamment, il existe, répétons-le, un pourcentage fort important de sociétés locales d'assurance contre la mortalité du bétail non réassurée et la réforme eût été vraisemblablement efficace de les obliger à se réassurer. Le principal obstacle au développement de cette branche est en effet indéniablement l'insuffisante répartition et l'insécurité qui s'ensuit.

ticle 17 énumère les catégories de subventions et fixe la procédure à suivre pour en obtenir l'octroi.

Tout comme les locales, les régionales ont droit en effet à deux sortes de subventions :

1° Des subventions dites « de premier établissement », allouées aux sociétés en voie de formation, pour leur permettre de faire face à leurs frais d'organisation et de se constituer un premier fonds de réserve.

2° Des subventions dites « de plein fonctionnement », destinées à leur donner la faculté de reconstituer ou d'accroître leur fonds de réserve (1).

Le décret a tenu à préciser — sanctionnant en cela l'organisation à trois échelons — qu'à dater du 1^{er} novembre 1925, il ne pourrait être alloué de subvention aux sociétés de réassurances qui ne sont pas elles-mêmes réassurées au deuxième degré.

Pareillement, l'article 28, qui est le seul, rappelons-le, relatif aux caisses de réassurance du second degré, stipule que ces sociétés peuvent recevoir des subventions de l'Etat, à condition de réassurer exclusivement des sociétés de réassurances qui se conforment elles-mêmes aux prescriptions qui les concernent.

Pour souligner l'interpénétration des divers degrés d'assurance et de réassurance, il est prévu qu'en cas de dissolution, la part de l'actif net d'une société locale, provenant des subventions de l'Etat, doit être obligatoirement versée à la caisse de réassurance à laquelle la société se trouve affiliée, ou, à défaut, à une caisse d'assurances mutuelles agricoles dont la désignation par la société dissoute est soumise à l'approbation du Ministre de l'Agriculture.

Cette disposition, qui se justifie d'elle-même, s'applique, transposée et dotée des modifications qui s'imposent, aux caisses de réassurance des deux degrés.

En cas de dissolution d'une caisse de réassurance du premier degré, la part de l'actif net de la société provenant des subventions de l'Etat est versée à la caisse de réassurance du deuxième degré à laquelle elle était affiliée ou, à défaut, à une institution

(1) Il est à noter qu'ici la formule est beaucoup plus large que celle qui vise les subventions de pertes accordées aux locales. Ce sont là vraiment des subventions de fonctionnement.

de mutualité agricole désignée par l'assemblée générale de la dite caisse et sous réserve de l'approbation du Ministre de l'Agriculture.

Toutefois, cette approbation n'est donnée qu'à titre provisoire pour un délai de deux ans à compter de la dissolution de la caisse de réassurance du premier degré et, si une nouvelle caisse de réassurance se crée dans cette circonscription pendant ce délai, le Ministre de l'Agriculture pourra ordonner le reversement partiel ou total, sans intérêt, du fonds de réserve provenant des subventions de l'Etat à la Caisse de réassurance nouvelle.

L'emploi de l'actif net des sociétés de réassurance du deuxième degré provenant des subventions de l'Etat est, en cas de dissolution, réglé par décision du Ministre.

CHAPITRE XI

DISPOSITIONS SPECIALES AUX CAISSES D'ASSURANCES MUTUELLES AGRICOLES CONTRE LES ACCIDENTS DU TRAVAIL

LA LOI DU 13 DÉCEMBRE 1922, ARTICLE XI

Il y a, dans la thèse de M. Devinck, un paragraphe fort curieux (1) qu'il nous faut reproduire intégralement pour dévoiler les méthodes de notre auteur.

« En 1922, le 13 décembre, écrit-il, était promulguée la loi sur les accidents du travail agricole. Il eût semblé logique que le législateur qui, jusqu'alors, avait consenti aux Caisses agricoles une indépendance absolue vis-à-vis de toute réglementation, continuât à admettre le même principe, et laissât les Caisses agricoles d'assurance contre les accidents fonctionner également sans règles bien définies, au gré des fantaisies statutaires imaginées par leurs fondateurs. Il n'en fut rien pourtant. Pour la première fois, on crut judicieux de tenir pour suspect le régime dont avaient joui jusqu'à cette époque les Caisses agricoles. On pensa que, du moment où l'assuré en cause pouvait être lui-même incapable de faire face à des rentes viagères dues à un estropié ou à ses ayants droit en cas de carence de la Caisse agricole d'assurance, il fallait éviter toute perte au fonds spécial de garantie géré par la Caisse des Dépôts et Consignations. En effet, la législation sur les accidents du travail a institué une réserve spéciale (article 34 de la loi du 9 avril 1898), grâce à laquelle, quoi qu'il arrive, un accidenté du travail, rentier, est toujours assuré de recevoir les arrérages de sa rente, même si l'assureur fait faillite, même si son patron est insolvable.

(1) Une constatation plus curieuse encore s'impose d'ailleurs. Cette thèse, présentée en 1926 et qui fait état dans sa bibliographie d'un rapport au Président de la République publié en annexe au *J. O.* du 7 juillet 1926, pas une seule fois ne cite le décret du 2 août 1923. Est-ce vraiment ignorance? Est-ce omission volontaire? A tout le moins, on est en droit de conclure que la thèse de M. Devinck se présente plutôt comme une œuvre de polémique que comme un travail véritablement scientifique.

« Ce n'est pas que les partisans de la mutualité agricole n'aient pas, très logiques avec eux-mêmes et avec le législateur de 1900, essayé de conserver, en matière d'accidents du travail, ce régime de bon plaisir auquel ils tiennent tant. Là, toutefois, ils se heurtèrent à de puissants contradicteurs. Si le Ministre de l'Agriculture ne voyait aucun inconvénient à laisser aux Caisses mutuelles agricoles contre les accidents du travail le droit d'entreprendre cette assurance particulière sous le même régime considéré comme très suffisant pour l'exploitation des autres assurances agricoles par les Caisses mutuelles : incendie, grêle, bétail, accidents autres que ceux résultant du travail, le Ministre du Travail fut loin de partager son avis. Il fit remarquer qu'il était chargé de la surveillance de toutes les opérations d'assurance contre les accidents du travail, et qu'il ne pouvait consentir à laisser les Caisses mutuelles agricoles pratiquer une opération aussi délicate dans les conditions précaires autorisées pour les autres risques. »

Cette page, nous sommes en mesure de l'affirmer, relève d'une haute fantaisie.

Sans reprendre ce qu'il y a de désobligeant et de ridicule dans cette opposition qui se ferait jour sur le terrain de la technique entre l'administration de l'Agriculture (qui serait toute indulgence pour les « incompetents ») et le département du Travail (lequel considère l'assurance comme « chose sérieuse »), il n'est que de rapprocher deux dates, et ce rapprochement très péremptoire suffira à faire justice des allégations de M. Devinck.

Le décret qui réglemente l'activité générale des Caisses d'assurances mutuelles agricoles contre les risques de toute nature et qui émane du Ministère de l'Agriculture, est du 2 août 1923; celui qui réglemente leur activité spéciale en matière d'accidents du travail est du 22 août 1923.

M. Devinck oublie de faire une autre constatation, à savoir que ces deux textes, bien loin de s'inspirer d'un libéralisme excessif, enferment les mutuelles dans un cercle d'obligations incontestablement plus étroit que celui qui est tracé pour les compagnies par les décrets de 1899 et de 1922.

*

**

Disons tout de suite que les caisses d'assurance qui pratiquent d'une façon générale la couverture du risque accident ne sont

tenues par les dispositions impératives que nous allons examiner qu'en ce qui concerne les accidents du travail.

Pour les assurances de droit commun (1), elles sont soumises aux stipulations du décret du 2 août 1923. De même encore, c'est dans ce dernier texte qu'on doit chercher le mode d'attribution des subventions aux caisses d'accidents (2).

*
**

Ceci posé, nous allons étudier ce qu'on a pu appeler le statut spécial des caisses mutuelles agricoles contre les accidents du travail.

La loi de 1898 ayant introduit dans la législation française la notion de « risque professionnel » qui évolua rapidement vers celle de risque social, les exigences du principe devaient progressivement porter l'application de 1898 aux différentes professions — pour s'épanouir librement et totalement dans l'ensemble monumental des lois des 5 avril 1928-30 avril 1930 sur les assurances sociales.

On croit trop volontiers, maintenant que nous en jugeons à travers les campagnes menées contre les assurances sociales, que la bénigne loi du 15 décembre 1922 n'a pas rencontré de résistance.

Or, si l'on a pu prétendre, à la tribune du Sénat, et très justement, que les dispositions bienveillantes du titre VI avaient seules permis d'appliquer les assurances sociales en agriculture, on peut affirmer avec une plus absolue certitude que la loi du 15 décembre 1922 aurait été un échec décisif et irrémédiable (car il eût empêché toutes réformes sociales en agriculture) si son article 11 n'avait prévu que les mutuelles accidents étaient admises à couvrir le risque nouvellement créé (3).

Ce n'est pas notre tâche d'étudier la loi du 15 décembre 1922, mais seulement cet article 11, qui allait permettre à la mutualité agricole

(1) Nous entendons par là les assurances de responsabilité civile et aussi les assurances individuelles dites « complémentaires » sur l'acceptation desquelles il convient d'ailleurs d'être très prudent, encore que, dans la matière, manifestement le principal devrait emporter l'accessoire.

(2) A l'exception des subventions dites pour facultatifs dont nous allons examiner plus loin les modalités d'attribution.

(3) « Il n'est pas téméraire de penser que l'assurance par les mutuelles constitue le pivot de la loi du 15 décembre 1922. » Ainsi s'exprime l'instruction interministérielle du 28 septembre 1923.

de s'affirmer victorieusement et définitivement parmi les entreprises d'assurance.

Il comporte deux parties bien distinctes.

Un premier paragraphe stipule :

« Les sociétés ou caisses d'assurances et de réassurances mutuelles agricoles, constituées dans les termes de la loi du 4 juillet 1900, seront admises à couvrir les risques de mort et d'incapacité permanente, résultant de l'application de la présente loi, à condition de se soumettre, dans leur fonctionnement, aux garanties édictées, en ce qui concerne les sociétés d'assurances mutuelles, par l'article 27 de la loi du 9 avril 1898, modifiée par celle du 31 mars 1905, suivant les modalités déterminées par un règlement d'administration publique, contresigné par les Ministres du Travail, de l'Agriculture et des Finances, lequel fixera notamment le nombre minimum d'adhérents et le minimum de risques assurés. »

Ainsi, les caisses d'assurance et de réassurance mutuelles agricoles sont habilitées à couvrir le risque des accidents du travail dans l'agriculture, à condition de se conformer à l'article 27 de la loi du 9 avril 1898, modifiée par celle du 31 mars 1905. Il est à noter que les obligations contenues dans cet article devaient, d'après la loi elle-même, être précisées et complétées par un règlement d'administration publique. Ce fut l'œuvre du décret en Conseil d'Etat du 22 août 1923. Nous en analyserons bientôt les dispositions essentielles.

La seconde partie de l'article 11 est relative à des « subventions spéciales » que les mutuelles 1900 recevront, mais seulement à titre d'intermédiaires. Elles devront, en effet, les transmettre aux bénéficiaires désignés par la loi.

Voici le texte de ce second paragraphe :

« Les sociétés mutuelles d'assurances, régies par la loi du 4 juillet 1900, recevront, chaque année, de l'Etat, dans la limite des crédits inscrits à cet effet au budget du Ministère de l'Agriculture et dans les conditions déterminées par un règlement d'administration publique, des subventions spéciales représentant la moitié au maximum des cotisations que devraient payer ceux de leurs adhérents, visés au second paragraphe de l'article premier, qui auront usé de la faculté d'assujettissement prévue à l'article 4. »

Quels sont donc les adhérents visés au second paragraphe de l'article premier? C'étaient, d'après la loi du 15 décembre, « les exploi-

tants qui travaillent d'ordinaire seuls ou avec l'aide des membres de leur famille, ascendants, descendants, conjoints, frères, sœurs ou alliés au même degré ». Ces exploitants familiaux n'étaient pas assujettis à la loi, même s'ils employaient occasionnellement un ou plusieurs collaborateurs, salariés ou non.

Mais l'article 4 leur donnait *la faculté*, à condition d'avoir contracté au préalable une assurance (1) en faveur des membres de leur famille et de leurs collaborateurs occasionnels, d'adhérer pour eux à la législation sur les accidents du travail (2).

(1) La raison de cette obligation, qui est une exception dans notre législation des accidents du travail, est exposée comme il suit dans l'instruction ministérielle du 28 septembre 1923 :

« Cette assurance est obligatoire. La loi déroge ainsi au principe, consacré par la loi du 9 avril 1898 et par les lois subséquentes. Cette dérogation s'imposait : en adhérant à la législation des accidents du travail, les petits exploitants vont assumer des charges relativement considérables; il ne fallait pas les amener à prendre, sans garantie, des engagements qu'ils n'auraient pas pu tenir. Il va sans dire que cette assurance sera contractée suivant les règles édictées par la loi du 15 décembre 1922. »

(2) L'adhésion à la législation sur les accidents du travail est également une formalité substantielle. La Cour de Lyon (25 novembre 1932) a jugé que l'exploitant agricole qui a souscrit une police d'assurances contre les accidents du travail pouvant survenir aux membres de sa famille, mais qui a négligé de faire la déclaration prévue par l'article 4 de la loi du 15 décembre 1922, ne peut se prévaloir de la législation sur les accidents du travail. Voici quelques-uns des attendus qui motivent le jugement (Caisse Nationale de Réassurances Mutuelles Agricoles contre Bardon).

« Attendu que Bardon fils, travaillant avec son père, ne pouvait invoquer le bénéfice de la législation sur les accidents du travail, conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi du 15 décembre 1922;

« Qu'il n'en serait autrement que si Bardon père avait adhéré à cette législation dans les conditions édictées par l'article 4, paragraphe 2, de cette loi;

« Attendu que Bardon père a bien contracté une assurance en faveur de son fils, mais qu'il a omis de faire la déclaration d'adhésion prévue au dit article, suivant les formalités prescrites par l'article 1^{er} du décret du 29 juillet 1923;

« Attendu que, vainement, Bardon fils soutient que cette formalité purement administrative n'est pas indispensable et que l'adhésion résulte suffisamment de la souscription d'une police d'assurances;

« Mais attendu que les termes de l'article 4 de la loi du 15 décembre 1922 sont formels; que la souscription d'une police n'entraîne nullement adhésion, puisque cette souscription n'est qu'une formalité préalable à l'adhésion, qui, par conséquent, n'en découle pas nécessairement, le souscripteur de la police étant toujours libre d'adhérer ou non à la loi sur les accidents du travail;

« Que le paragraphe 3 du dit article confirme cette interprétation; qu'il édicte, en effet, que la législation sur les accidents du travail devient applicable aux membres de la famille dans les conditions déterminées par la loi du 18 juillet 1907, après accomplissement des formalités prévues par le décret du 29 juillet 1923, c'est-à-dire après la déclaration d'adhésion faite à la mairie; qu'il s'ensuit que, jusqu'à ce moment, la législation sur les accidents du travail ne leur était pas applicable;

« Qu'enfin, si on se rapporte aux travaux préparatoires sur la loi du 18 juillet 1907, ayant pour objet la faculté d'adhésion à la législation sur les accidents du travail accordée aux employeurs non assujettis à laquelle renvoie l'article 4 de la loi du 15 décembre 1922, on constate que la proposition de loi faite par M. Mirman faisait découler l'adhésion de la seule souscription d'un contrat d'assurances en faveur de l'employé, mais que le législateur de 1907 a remplacé cette condition par une déclaration faite à la mairie (Sirey, 1906, IV, p. 613, note 2).

« Qu'il considérât donc cette déclaration comme essentielle et que le législateur de 1922, qui s'est inspiré de la loi de 1907, a eu la même conception;

« Qu'ainsi donc, l'accident dont a été victime Bardon fils n'est pas couvert par la législation sur les accidents du travail, son père, pour le compte duquel il travaillait, n'y ayant pas adhéré... »

C'était une simple faculté. Mais on conçoit que le législateur, désireux de voir se généraliser l'application de son œuvre et d'en assurer précisément le bénéfice au petit et au moyen exploitant, lesquels ne font que peu appel à la main-d'œuvre étrangère, ait été amené à prévoir des subventions qui, ristournées en pourcentage sur les cotisations, réduisent celles-ci dans une notable mesure et les rendent ainsi acceptables même pour un budget modeste. En fait, la ristourne fut fixée dès l'origine au maximum et se maintint longtemps à 50 % de la prime.

Le législateur attendit sagement et prudemment quelques années que les cultivateurs s'habituaissent à la loi et vinssent d'eux-mêmes à la faculté qui leur était offerte.

Puis, par le texte du 30 avril 1926, en même temps qu'il étendait le bénéfice de la loi sur les accidents du travail agricole à des catégories de travailleurs non encore touchés, dont la plus importante fut celle des artisans ruraux, il transformait pour une bonne part en obligation ce qui n'avait été jusqu'alors que simple faculté.

Des modifications apportées à la rédaction du deuxième paragraphe de l'ancien article premier, il résulte, en effet, que tous les exploitants sont désormais soumis à la législation des accidents du travail dès lors qu'ils emploient des ouvriers rémunérés par un salaire, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les collaborateurs occasionnels et les collaborateurs permanents.

Bien plus, les collaborateurs occasionnels *non rémunérés*, à la condition de ne pas faire partie de la famille telle qu'elle est désignée par le second paragraphe, ont droit aux indemnités et rentes de la loi de 1898. C'est la fameuse question de l'entr'aide mutuelle dont les tribunaux ont souvent été saisis, car elle joue constamment en agriculture et se présente sous de multiples aspects. La jurisprudence s'est d'ailleurs prononcée par une série de décisions avec une suffisante netteté et le point de droit soulevé à cet égard par la loi du 30 avril 1926 peut être considéré comme résolu.

Ainsi, il reste tout de même, bien que leur nombre ait été considérablement réduit, des exploitants non obligatoirement soumis à la législation sur les accidents du travail. Il y a même, si l'on peut dire, des facultatifs partiels et des facultatifs intégraux. Ceux-ci sont composés des chefs d'exploitation qui n'emploient aucune main-d'œuvre salariée ou prêtée à titre d'entr'aide. Le nombre de ces facultatifs est,

on le voit, extrêmement réduit. Les facultatifs partiels sont ceux dont parle la nouvelle rédaction de l'article 2 : « Les exploitants qui travaillent d'ordinaire seuls ou avec l'aide des membres de leur famille, ascendants, descendants, conjoints, frères, sœurs ou alliés au même degré, ne sont assujettis à la présente loi que pour les collaborateurs salariés ou non qu'ils emploient. » D'après ce texte, si un accident arrive sur le lieu ou à l'occasion du travail à l'un des collaborateurs du chef d'entreprise, il conviendra de se poser cette question : l'accidenté rentre-t-il dans la classe des membres de la famille non salariée et qu'il est loisible par conséquent de considérer comme des associés du patron ? Si oui, l'article 1382 continue à s'appliquer, c'est-à-dire que, d'une part, le droit à réparation du préjudice subi ne s'ouvrira que si l'on peut prouver qu'il y a faute patronale ; d'autre part, la réparation ne sera plus forfaitaire, mais intégrale, et l'indemnisation devra couvrir la totalité du préjudice subi.

Si, au contraire, l'accidenté est un collaborateur salarié ou non, étranger à la famille ou du moins (car il est indiscutable qu'il faut entendre limitativement l'énumération portée à l'article 2) qui ne soit ni ascendant, ni descendant, ni conjoint, frère, sœur, ni beau-frère, ni belle-sœur de l'exploitant, la législation sur les accidents du travail s'applique avec son double corollaire : absence de preuve et réparation forfaitaire.

Bien entendu, les facultatifs, qu'ils soient totaux ou partiels, peuvent adhérer à la législation des accidents du travail en application de l'article 4, et dans ce cas ils recevront — à la condition d'être assurés à des caisses 1900 seules agréées pour servir de canal aux encouragements de l'Etat — une ristourne qui est limitée au maximum fixé par l'article 11, soit 50 % de la cotisation.

Mais ce qui complique étrangement la situation (1), c'est que les facultatifs actuels ne sont pas seuls à avoir droit aux subsides très libéralement accordés par les Pouvoirs Publics. En effet, la loi du 30 avril 1926 a laissé subsister, par une sorte de fiction, l'ancien facultatif, celui de 1922, et dans son article 3, modifiant l'article 11, elle

(1) Nous nous attardons quelque peu sur la complication créée tant par l'administration que par le législateur lui-même au sujet des subventions de l'article 11. De même, nous étudierons et discuterons avec un certain luxe de détails le statut fiscal de la Mutualité agricole. Ceci et cela à seule fin de démontrer que si l'exonération consentie et la subvention accordée constituent de substantiels avantages, en contre partie elles comportent un sérieux asservissement à l'irrationnel.

maintient le droit intégral à la subvention qu'elle ouvrait à son profit.

Le législateur a considéré ce faisant qu'étendant au petit cultivateur la charge de la loi de 1922, il convenait de ne pas lui enlever par le même geste cette participation financière qui n'avait eu d'autre but que de l'encourager à venir librement adhérer à la législation sur les accidents du travail.

Ainsi, la situation des cultivateurs au regard de la loi du 15 décembre 1922 et spécialement de l'article 14 est désormais la suivante :

Assurés obligatoires. — En principe, sont assurés obligatoires pour le personnel qu'ils emploient, tous les agriculteurs.

Toutefois, il importe de faire une distinction quant au personnel employé.

a) Les cultivateurs ayant un personnel salarié permanent sont responsables de tous les accidents survenus à ce personnel. Par personnel, il faut entendre notamment tous les membres de la famille qui perçoivent un salaire et ne peuvent être considérés comme associés du patron.

b) Les cultivateurs qui travaillent d'ordinaire seuls ou avec l'aide des membres de leur famille (moins de 75 journées d'ouvrier par an) ne sont responsables dans les termes de la législation de 1898-1922 que pour le personnel salarié ou non qu'ils emploient. Les membres de la famille tels qu'ils sont dénommés à l'article premier, paragraphe 2, c'est-à-dire les ascendants, descendants, conjoint, frères, sœurs ou alliés au même degré sont considérés comme des associés du patron et comme tels, même s'ils reçoivent un salaire en espèces, ils restent en dehors du bénéfice de la loi, sauf si le patron fait en leur faveur un acte formel d'adhésion.

Sont également assujettis obligatoires: les exploitations d'élevage, de dressage, d'entraînement, les haras, les entreprises de toute nature, les bureaux, dépôts ou magasins de vente se rattachant à des syndicats ou exploitations, toutes les fois que l'exploitation agricole constitue le principal établissement, les coopératives agricoles, les fruiteries, les caisses d'assurances 1900, les sociétés mutuelles de crédit agricole, les associations syndicales (article premier de la loi du 15 décembre 1922, modifiée par la loi du 30 avril 1926) et les syndicats de battage (article 16 de la loi du 15 décembre 1922 modifiée par l'article 7 de la loi du 30 avril 1926).

Ajoutons enfin les artisans ruraux désignés par l'article 9 du décret du 9 février 1921, et qui, ayant adhéré à un syndicat agricole, n'emploient pas plus de deux ouvriers de façon permanente (article 5 de la loi du 30 avril 1926).

Assurés facultatifs. — Ont la faculté de s'assujettir à la législation des accidents du travail (à la double condition d'avoir souscrit au préalable une police d'assurance et d'avoir fait un acte d'adhésion formel) :

a) Pour eux-mêmes et leur conjoint, tous les chefs d'exploitation.

Un chef d'exploitation n'est jamais, aux yeux de la législation sur les accidents du travail, un assujetti obligatoire, qu'il soit d'ailleurs propriétaire exploitant ou non, fermier ou métayer. Et sa femme est toujours considérée comme son associée, alors même que l'article 4 semble l'assimiler aux membres de la famille qui sont assurés obligatoires ou facultatifs suivant les cas. On peut concevoir, toutefois, qu'une femme séparée de biens aux termes de son contrat de mariage soit non l'associée, mais l'employée salariée de son mari. Certes, la législation civile paraît prohiber rigoureusement le louage de services entre le mari et la femme, et la législation fiscale considère comme frauduleuse toute combinaison de société qui transforme la femme en salariée du chef d'exploitation. Cependant, le droit a considérablement évolué depuis les Codes napoléoniens; d'autre part, le statut fiscal du citoyen français coïncide assez rarement avec son statut juridique.

Il reste cependant que, dans la pratique agricole, la femme du directeur d'exploitation est toujours, ou presque toujours, son associée de fait.

On peut donc poser comme principe qu'elle est, au même titre que son mari, constamment un assujetti facultatif.

b) Pour les membres de leur famille (ascendants, descendants, frères, sœurs ou alliés du même degré), tous les exploitants qui travaillent d'ordinaire seuls. On sait qu'il faut entendre par là les cultivateurs qui emploient moins de 75 jours d'ouvrier par an. (Décret du 9 novembre 1926.) (1)

(1) La question se pose de savoir si l'assujettissement peut être nominal et limité aux membres de la famille nommément désignés, ou si, au contraire, il entraîne l'application de la législation des accidents du travail à tous les membres de la famille attachés à l'exploitation. D'autre part, on peut se demander si l'assurance exigée par l'art. 4 doit être totale ou peut être limitée à une fraction quelconque du risque.

En ce qui concerne l'étendue de l'assujettissement, il semble — vu les termes du

Assurés subventionnables. — Ont droit aux subventions de l'article 11 les assurés visés au deuxième paragraphe de l'article 4, c'est-à-dire les exploitants qui emploient moins de 75 jours d'ouvrier par an.

Tous les autres bénéficiaires sont des assujettis facultatifs ayant adhéré à la législation sur les accidents du travail et ayant souscrit une police à une caisse mutuelle régie par la loi du 4 juillet 1900.

La situation à l'égard de l'aide financière de l'Etat est donc la suivante :

1° Il y a des facultatifs partiels qui n'ont pas droit à la subvention. Les contrats d'assurance patronale (l'assurance patronale est toujours facultative) des exploitants employant plus de 75 journées d'ouvrier par an n'ouvrent aucun droit à subvention.

2° La ristourne s'applique à la cotisation totale des polices-lois souscrites par les adhérents employant moins de 75 journées d'ouvrier par an.

C'est dire qu'elle comprend :

a) La fraction de prime correspondant à la couverture du risque accidents du travail de la main-d'œuvre salariée ou de l'entr'aide gratuite.

b) Eventuellement la fraction de prime correspondant à la couverture du risque accidents du travail des membres de la famille.

c) Eventuellement la fraction de prime correspondant à la garantie patronale (exploitant et sa femme).

décret du 4 août 1927, qui prévoit la désignation formelle des membres de la famille dans l'acte d'assujettissement, et les dispositions de la loi du 18 juillet 1907, auxquelles fait référence l'art. 4 de la loi du 15 décembre 1922 — qu'il peut être regardé comme nominal et que seuls en bénéficient ceux qui sont portés expressément sur la déclaration d'adhésion souscrite par le patron.

Par contre, la question de l'étendue de la garantie à accorder apparaît beaucoup plus délicate, l'art. 4 n'ayant en rien précisé l'étendue des garanties qui pouvaient être éventuellement demandées.

M. Sachet écrit à ce sujet :

« A première vue, l'absence de toute distinction dans le texte semble ne pas devoir en autoriser dans le commentaire. Puisqu'une assurance doit être contractée, comment admettre qu'elle ne concerne pas tous les risques, aussi bien ceux de la période de traitement médical et de l'incapacité temporaire que ceux afférents à l'incapacité permanente et aux cas de mort ? »

« Et cependant, si l'on considère qu'en subordonnant la faculté d'adhésion à la conclusion préalable d'une assurance, le législateur a eu surtout en vue de ne pas aggraver les charges du fonds de garantie, on est porté à limiter l'obligation de l'assurance aux seules rentes et pensions, l'engagement du fonds de garantie ne s'étendant pas au-delà. L'adoption de l'opinion contraire arriverait à priver les exploitants agricoles de la possibilité de s'assurer à la Caisse Nationale des Retraites qui, elle, assure exclusivement contre les accidents entraînant une incapacité permanente ou la mort. Quant à nous, nous inclinons, non sans de grandes hésitations, vers cette dernière opinion. »

On peut dire, en somme, que certains assurés obligatoires peuvent bénéficier de la ristourne et que certains assurés facultatifs ne pourront jamais la toucher. Ce qui suffit à démontrer l'incohérence des textes.

Précisons que la loi de 1926 a introduit dans la rédaction de l'ancien article 11 une importante modification. Désormais, seules les mutuelles d'assurance, *réassurées* au moins à un degré pour les risques de toute nature par des caisses de réassurances mutuelles également régies par la loi du 4 juillet 1900, sont admises à servir d'intermédiaire entre l'Etat et l'assuré.

Il convient de se féliciter de cette nouvelle rédaction qui tend à généraliser la réassurance.

*
**

Il n'est pas besoin de s'étendre longuement sur la procédure d'obtention des subsides, qui est en l'espèce et pour une fois particulièrement simple.

Qu'il suffise d'indiquer que le décret du 9 novembre 1926, par un procédé que nous avons déjà dénoncé, a ajouté à la loi de 1922-1926 en prétendant l'interpréter. La loi parlait d' « exploitants qui travaillent d'ordinaire seuls ». Il fallait préciser ce terme assez vague « d'ordinaire » et l'administration, arbitrairement, a décidé que le législateur avait voulu désigner « les exploitants qui, au cours de cette même année, n'auront pas employé de collaborateurs occasionnels pour une durée de plus de 75 jours ».

Un autre décret qui porte la date du 22 août 1923 et qui a été modifié par un décret du 1^{er} juin 1927 comporte, en annexe, un modèle de registre spécial aux facultatifs que devra tenir toute mutuelle désireuse de servir de canal aux générosités de l'Etat. De même encore, on trouvera dans ce décret un modèle de la déclaration à souscrire par tout assuré soucieux de recevoir les ristournes prévues par l'article 11. Ce même assuré devra remplir une déclaration d'annulation le jour où il viendra à passer dans la catégorie des non-bénéficiaires.

Les caisses de réassurance groupent les demandes de subventions ainsi formulées et en dressent un état qu'elles envoient au Ministère de l'Agriculture (Direction de l'Agriculture, 4^e Bureau) avant le 15 mai de chaque année. Elles y joignent un relevé des cotisations

encaissées durant l'année précédente. Bien entendu, l'administration se réserve le droit de vérifier, à toute époque, l'exactitude des documents fournis à l'appui des demandes de subsides (2^e décret du 22 août 1923 modifié par celui du 1^{er} juin 1927).

Le quantum de ceux-ci est déterminé en principe par l'importance des crédits budgétaires disponibles, mais il doit toujours s'exprimer par une fraction — égale pour tous les assurés — des cotisations encaissées.

En fait, le taux des subventions a peu varié; il a longtemps été de 50 % de la prime et n'a été légèrement réduit que durant ces dernières années, en raison du resserrement du crédit budgétaire affecté à cet emploi.

CHAPITRE XII

DISPOSITIONS SPECIALES AUX CAISSES D'ASSURANCES MUTUELLES AGRICOLES CONTRE LES ACCIDENTS DU TRAVAIL

Le décret du 22 août 1923.

Le titre du décret du 22 août 1923 en définit ainsi l'objet : « Décret portant règlement d'administration publique pour l'exécution de l'article 11, paragraphe 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1922, étendant aux exploitations agricoles la législation sur les accidents du travail. »

En réalité, le décret du 22 août 1923 a essentiellement pour but de prendre en quelque sorte une assurance contre la défaillance possible des caisses mutuelles agricoles accidents du travail, partant de garantir une entière sécurité aux créditeurs de la loi du 15 décembre 1922.

Il est de même nature que le décret du 28 février 1899. Il ne marque donc aucune prévention, aucune hostilité à l'égard des mutuelles, quoiqu'en pense M. Devinck. Il constitue très exactement une adaptation du texte de 1899 aux conditions de fonctionnement qui sont propres aux mutuelles.

Le double contrôle du Ministère du Travail

Tout d'abord, il est dit que, tout en restant dans les attributions du Ministère de l'Agriculture et comme telles soumises à l'inspection prévue par l'article 10 du décret du 2 août 1923, les caisses mutuelles agricoles, pour autant qu'elles entendraient assurer le risque des accidents du travail ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente, seront astreintes à la surveillance et au contrôle du Ministère du Travail.

Rien de plus normal, puisque c'est ce département ministériel qui a la charge de l'application de la législation sur les accidents du travail.

Mais ici une observation : le décret ne se montre rigoureux

que parce qu'un accident du travail peut imposer à la caisse mutuelle l'obligation de faire une *rente*, c'est-à-dire une somme qu'il faudra verser en principe durant des années, d'où la nécessité de s'assurer que la société sera toujours en mesure d'en effectuer le paiement.

Ainsi l'on se trouve amené à distinguer l'Incapacité Temporaire (I.T.) qui se résoud pour l'assurance en indemnités journalières, frais de médecin, de pharmacien, et pour laquelle il n'est pas besoin de précautions spéciales, — et l'Incapacité Permanente (I.P.) ou la mort, qui font naître des obligations de rentes. C'est ici que réside pour le crédit-rentier, ou plutôt pour le fonds de garantie, le risque qu'il s'agit d'atténuer ou de faire disparaître.

Le législateur a décidé, en effet, qu'au cas où le patron et sa Compagnie d'assurance se trouveraient insolvables, l'Etat se substituerait à eux pour le paiement des rentes.

A défaut donc par le patron de s'exécuter, ou s'il y a assurance, à défaut par la compagnie ou le syndicat de garantie de régler les indemnités et rentes fixées, celles-ci sont acquittées par les soins de la *Caisse Nationale de Retraites pour la Vieillesse*.

A cet effet, la loi a institué un fonds de garantie qui est alimenté par diverses taxes dont la consistance est fixée chaque année par un décret du Ministre du Travail (1).

Bien entendu, le patron ou la société d'assurances, qui n'ont pas acquitté les indemnités à leur charge, deviennent les débiteurs de la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse, qui a le droit d'exercer tout recours contre eux.

Il est trop évident, cependant, que les Pouvoirs publics avaient intérêt à réduire dans la plus large mesure le risque d'insolvabilité des sociétés.

C'est ce qui explique que les Compagnies d'assurances françaises et étrangères contre les accidents sont soumises au contrôle et à la surveillance de l'Etat. Elles doivent d'abord justifier d'un cautionnement et constituer des réserves dans des

(1) Le décret fixant le taux des taxes à percevoir durant l'année 1935 porte la date du 31 mai 1934.

conditions déterminées. Les syndicats de garantie sont soumis à la même surveillance et obligés, en outre, de suivre certaines prescriptions pour leur création et leur fonctionnement. Il en va de même pour les mutuelles agricoles.

Mais c'est seulement lorsqu'une caisse d'assurance mutuelle agricole entend assurer l'I.P. et la mort que le décret du 22 août 1923 la soumet à la tutelle du Ministère du Travail, de même qu'elle subordonne dans ce cas l'habilitation aux conditions que nous allons maintenant énumérer.

Les conditions d'habilitation

Pour qu'une caisse de la loi de 1900 reçoive l'autorisation d'assurer la mort ou l'incapacité permanente, il faut :

1° Qu'elle assure ou réassure à toute époque (c'est-à-dire même à l'époque où le chiffre des adhérents et des cotisations atteindra au plus bas) au moins 500 adhérents (art. 1) ;

2° Que ces 500 adhérents paient un minimum de 50.000 francs de cotisations annuelles (art. 1).

Bien entendu, il ne saurait être question de tenir compte des adhésions enregistrées ou des cotisations encaissées au titre de l'assurance droit commun, de l'assurance individuelle, de la contre-assurance, etc... Seuls doivent entrer en ligne de compte les contrats qui ont été souscrits pour le risque d'accidents du travail, que ce soit d'ailleurs par des assujettis obligatoires ou par des assujettis facultatifs ;

3° Les statuts de la Société requérante doivent comprendre une ventilation en deux éléments de la cotisation, toutes les fois qu'une caisse assurera ou réassurera seulement des risques d'I.P., mais, comme dans la grande majorité des cas les caisses qui assurent les risques d'I.P. garantissent aussi l'I.T., il y a lieu de tenir compte en fait de trois éléments :

a) La part contributive de l'assuré à la couverture du risque de mort ou d'incapacité permanente (gestion spéciale) ;

b) La part contributive de l'assuré au règlement des frais généraux ;

c) La part contributive de l'assuré au paiement des indemnités diverses entraîné par l'I.T.

4° D'autre part, alors qu'il est possible, sinon recommandé, aux caisses grêle, incendie, mortalité du bétail, accidents droit commun, d'aller à la limite de l'idée de mutualité et de s'inspirer même, du moins dans toute la mesure du possible, du principe de la tontine, le décret, en notre matière, exige que des maxima soient prévus et préfixés et qu'en outre une portion de la cotisation sociale soit versée d'avance. La raison en est aisément perceptible. Le risque de mort et d'I.P. entraîne des conséquences pécuniaires fort graves et la constitution de capitaux de garantie importants. Si l'on se bornait à répartir en fin d'exercice la charge par tête d'assuré, il pourrait y avoir des surprises assez désagréables pour les sociétaires.

Donc, en aucun cas, et pour quelque obligation que ce soit incombant à la Société, sauf en ce qui concerne l'augmentation des charges fiscales, un sociétaire ne peut être tenu au delà du maximum de cotisation tripartite prévu ainsi qu'il a été dit, et fixé tous les cinq ans au moins par l'assemblée générale (articles 3 et 5).

Il est à noter que, lorsque les cotisations sont acquittées en plusieurs fois, chaque versement fait l'objet d'une quittance à valoir sur le montant de la cotisation définitive de l'exercice ;

Outre les quatre conditions que nous venons d'examiner et que doivent remplir les mutuelles agricoles qui sollicitent l'autorisation de pratiquer l'assurance des risques graves, le décret du 22 août 1923 impose à ces mêmes mutuelles un ensemble de versements très étroitement affectés et qui ont pour objet de *garantir* les obligations qu'elles seront amenées à contracter envers les victimes d'accidents du travail ou leurs ayants-droits. Ces versements comprennent :

1. Le cautionnement ;
2. Les réserves ordinaires ;
3. Les réserves mathématiques.

Le cautionnement

En premier lieu, les mutuelles agricoles qui désirent être habilitées à couvrir le risque de mort et d'I.P. doivent justifier de la constitution préalable d'un cautionnement. Ce cautionnement,

ainsi que l'indique l'article 11 du décret, est affecté par privilège au paiement des pensions et indemnités, conformément à l'article 27 de la loi du 9 avril 1898. Son quantum est fixé d'après les bases que détermine le Ministre du Travail sur l'avis du Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail.

Le cautionnement initial a été fixé par l'arrêté ministériel du 23 novembre 1923 à 400.000 francs pour les sociétés qui entendent faire elles-mêmes le service des rentes, et à 200.000 francs seulement pour les sociétés qui prennent l'engagement dans leurs statuts de verser, immédiatement après la liquidation d'un sinistre, les capitaux représentatifs des rentes à la Caisse des Retraites pour la Vieillesse, ainsi qu'il est prévu à l'article 28 de la loi du 9 avril 1898.

Le montant du cautionnement est réduit à la moitié des chiffres ci-dessus, pour les mutuelles qui stipulent dans leurs statuts :

a) Que la société ne peut assurer ou réassurer, pour l'application de la loi du 15 décembre 1922, qu'une fraction égale ou inférieure à 50 % des risques, le surplus étant garanti sous forme de réassurance par un organisme habilité à pratiquer l'assurance contre les accidents du travail (1) ;

b) Que le maximum de contribution annuelle dont chaque sociétaire est passible pour le paiement des sinistres est au moins double de la prime totale fixée par son contrat pour l'assurance de tous les risques (2) et triple de la prime partielle

(1) On peut constater une fois de plus ici que la réglementation imposée aux Mutuelles 1900 est plus étroite que celle qui s'applique aux autres sociétés d'assurance et plus spécialement aux grandes mutuelles. L'arrêté du 28 novembre 1923 distingue en effet soigneusement entre ces dernières et les caisses agricoles. Voici d'ailleurs le texte du paragraphe b de son article premier :

« Toutefois, ces chiffres sont réduits de moitié pour les sociétés d'assurances mutuelles qui auront stipulé dans leurs statuts :

« 1° Qu'elles n'assurent que tout ou partie des risques prévus par l'article 3 de la loi du 9 avril 1898 ou, s'il s'agit d'une Mutuelle agricole constituée dans les termes de la loi du 4 juillet 1900, qu'elle ne conserve en assurance ou réassurance que 50 0/0 au plus des risques prévus par la législation sur les accidents du travail, le surplus étant garanti sous forme de réassurance par un organisme habilité à pratiquer les assurances contre les accidents du travail. »

(2) Par cette expression « tous les risques », il faut entendre tous les risques définis par la loi du 15 décembre 1922. On prendra donc en considération dans la ventilation telle que nous l'avons exposée ci-dessus, les éléments a et c, à l'exclusion de ce qui concerne les frais généraux.

déterminée par le Ministre du Travail, après avis du Comité consultatif pour les risques de mort ou d'incapacité permanente.

D'ailleurs, le montant du cautionnement, encore qu'il résulte de l'application du barème et des règles que nous venons d'énumérer, n'est cependant déterminé que par décision du Ministre du Travail. Et c'est dans les quinze jours de la notification faite par le Ministre du Travail à la Société, du chiffre que doit atteindre le cautionnement, que celui-ci doit être constitué et versé à la Caisse des Dépôts et Consignations (article 12). Le versement est effectué au lieu où la société a son siège principal, dans les conditions déterminées par les lois et règlements relatifs à la consignation des valeurs mobilières, c'est-à-dire qu'il doit être fait à la caisse d'un receveur des finances, lequel délivre, contre remise des titres et valeurs constituant le cautionnement, un récépissé à talon. Ce récépissé doit être visé dans les vingt-quatre heures par le Préfet ou le Sous-Préfet.

Le versement effectif du cautionnement est une des conditions de recevabilité de la demande d'habilitation à couvrir la mort et l'I.P., c'est dire qu'une société dont les statuts indiquent qu'un de ses objets essentiels est de pratiquer ces deux risques n'a pas d'existence légale si elle omet de constituer son cautionnement. A telle enseigne que les polices souscrites sont radicalement nulles. Il a été jugé que les polices étaient nulles, même lorsqu'il est prévu dans les statuts que l'assurance ne doit produire son effet qu'après l'accomplissement des formalités légales. (*Cassation Ch. Civ.*, 19 décembre 1921.)

Le cautionnement devant constituer le gage général des crédits rentiers et du fonds général de garantie, ne doit comprendre que des valeurs absolument sûres, ou du moins que l'administration a jugées telles d'après les normes en usage pour les espèces semblables. L'énumération en est donnée par le 1^o de l'article 16. Ces valeurs sont les fonds d'Etat, les obligations négociables et entièrement libérées des départements, des communes et des chambres de commerce, les obligations foncières et communales du Crédit Foncier, les obligations des grandes compagnies de chemin de fer et les bons émis par les Monts-de-Piété.

Le cautionnement forfaitaire, dont le chiffre a été déterminé ainsi que nous l'avons expliqué, n'est qu'un cautionnement initial minimum. Son montant est soumis à une révision dont la périodicité est d'une année.

On prend, alors, en considération le chiffre des salaires annuels assurés, toutes les fois que la prime d'assurance est établie sur le salaire. Quand les cotisations ont uniquement pour base la contenance en hectares des exploitations, on use d'équivalence.

Le cautionnement est ainsi fixé à 2 % des salaires portés aux polices en cours au 1^{er} janvier écoulé ou à la date arrêtée par le Ministre du Travail (arrêté ministériel du 23 novembre 1923).

Les équivalences par hectare sont calculées comme suit :

Terres labourées : 500 francs par hectare ;

Cultures industrielles et plantes sarclées : 1.000 francs ;

Vignobles, houblonnières : 2.000 francs ;

Exploitation de grande culture : 2.500 francs ;

Prés naturels et herbages : 200 francs ;

Pacages, landes, etc. : 20 francs ;

Bois : 30 francs.

Si les chiffres de 400.000 et de 200.000 frs constituent des minima, ainsi que nous l'avons indiqué, l'arrêté ministériel a également prévu des maxima. Ceux-ci sont les mêmes pour les compagnies, grandes mutuelles et mutuelles 1900 :

1° Sociétés françaises assurant la mort ou l'incapacité permanente et faisant le service des rentes : 2 millions ;

2° Sociétés françaises se déchargeant du dit service sur la C.N.D.R. : 1 million ;

3° Sociétés françaises mutuelles dont les statuts obéissent aux conditions prescrites pour les cautionnements réduits :

a) Assumant le service des rentes : 1 million ;

b) N'assumant pas le service des rentes : 500.000 francs (1).

Dès qu'une société, après fixation du cautionnement dans les conditions ci-dessus, en a effectué le versement à la Caisse des Dépôts et Consignations, mention de cette formalité est faite au *Journal Officiel* par les soins du Ministre du Travail.

C'est cette publication qui est constitutive, du moins à l'égard des tiers, de l'habilitation dans la catégorie spécifiée.

Le capital constituant le cautionnement est seul immobilisé. Les intérêts des valeurs déposées peuvent être retirés à tout moment par la société. De même peut être obtenu, en cas de remboursement des titres avec primes ou lots, le versement de la différence entre le prix de remboursement et le cours moyen

(1) Voici d'ailleurs, à titre documentaire, le tableau extrait du rapport du Ministre du Travail indiquant le montant des cautionnements déposés par les mutuelles agricoles habilitées au 31 décembre 1933.

	Caution- nements au 31 dé- cembre 1933
SOCIÉTÉS MUTUELLES AGRICOLES	
a) <i>Assumant le service des rentes</i>	
La Mutuelle agricole du Maine.....	2.000.000
La Société régionale de réassurance mutuelle agricole du Midi.....	2.000.000
La Caisse de réassurances mutuelles agricoles de Loir-et-Cher.....	1.201.053
L'Entraide paysanne	450.917
La Caisse centrale d'assurances mutuelles agricoles.....	2.000.000
La Bressane	400.000
La Caisse régionale de Bretagne d'assurances mutuelles agricoles contre les accidents	2.000.000
Caisse régionale agricole accidents du Nord de la France.....	1.687.732
Caisse régionale de réassurance mutuelle agricole contre les accidents de l'Est-Central à Nantua	468.211
La Caisse régionale d'assurances mutuelles agricoles du Sud-Est.....	2.000.000
La Mutuelle agricole accidents de l'Aube.....	1.102.835
La Caisse nationale de réassurance des mutuelles agricoles accidents.....	2.000.000
b) <i>Constituant à la Caisse Nationale des Retraites</i>	
La Mutuelle agricole accidents de l'Est.....	1.000.000
La Caisse centrale de réassurance des mutuelles agricoles de l'Afrique du Nord	558.134
La Mutuelle agricole tourangelle.....	764.311
La Caisse régionale de réassurance mutuelle agricole contre les accidents de Maine-et-Loire	385.736
La Mutuelle agricole du Centre-accidents.....	200.000
La Mutuelle agricole accidents d'Eure-et-Loir.....	200.000
La Caisse mutuelle d'assurances contre les accidents agricoles des laiteries coopératives des Charentes et du Poitou.....	1.000.000
Société d'assurances mutuelles agricoles contre les accidents de la Haute-Normandie	295.408
c) <i>Réassurant au moins 50 0/0 de leurs risques</i>	
La Fédération départementale de réassurance mutuelle accidents agricoles du Rhône	200.000
La Caisse régionale agricole accidents du Centre-Est.....	964.353
La Caisse régionale d'assurances mutuelles agricoles de Normandie risques-accidents	251.461
Caisse régionale de réassurance mutuelle agricole Mutuelle de l'Ouest.....	715.873
Mutuelle départementale agricole accidents de la Drôme.....	200.000

à la Bourse de Paris, au jour fixé pour le remboursement, de la valeur sortie au tirage.

Le montant des remboursements, déduction faite de cette différence, doit être immédiatement remployé en achat des valeurs énumérées, au choix de la société. Si celle-ci ne passe pas, dans les quinze jours de la notification du remboursement, un ordre de remploi, celui-ci est fait d'office en l'une quelconque des rentes sur l'Etat.

La société garde d'ailleurs le droit de faire des opérations — même spéculatives — sur les titres constituant le cautionnement. C'est ainsi qu'on pourra vendre un titre en hausse pour racheter à un cours assez faible une autre valeur. Mais le remploi des fonds aliénés devra être fait immédiatement, sur ordre exprès de la société, sous peine d'être effectué d'office comme il a été dit (article 13).

L'article 14 du décret stipule que, dans deux cas, les valeurs déposées ou acquises en remploi peuvent être retirées. C'est d'abord lorsque le cautionnement a été fixé, à la suite d'une des révisions annuelles, à un chiffre inférieur à celui qui avait été prescrit pour l'année antérieure. Dans ce premier cas, la différence peut être retirée, mais sur autorisation expresse du Ministre du Travail.

Le remboursement n'est plus seulement partiel, mais total quand la caisse mutuelle a déposé, à la Caisse des Dépôts et Consignations, les capitaux constitutifs des rentes et indemnités assurées. Elle sera tenue de justifier, au préalable, qu'elle a bien rempli toutes ses obligations. De plus, comme dans le cas précédent, le retrait ne pourra avoir lieu que sur autorisation du Ministre du Travail (article 14).

Les réserves ordinaires

Les mutuelles agricoles admises à pratiquer les risques de mort et d'I.P. doivent obligatoirement constituer des réserves. Celles-ci sont classées par le décret du 22 août 1923 en trois catégories bien distinctes :

a) La première comprend des réserves d'inventaire (art. 6), dites encore réserves statutaires. Ces réserves sont imposées à

toutes les sociétés d'assurances, qu'elles soient mutuelles ou à primes fixes, par les règlements régissant les assurances contre les accidents du travail, — à l'exception toutefois de celles qui, usant de la faculté inscrite dans l'article 28 de la loi du 9 avril 1898, effectuent immédiatement le dépôt du capital constitutif des rentes à la Caisse Nationale des Retraites. Elles ont pour but de parer aux éventualités imprévues (nombre d'accidents excédant la moyenne, pertes sur le portefeuille, etc.). Elles jouent ainsi le rôle que nous avons vu assigner aux réserves dans les différents risques. Mais leur montant n'est pas, comme pour celles-ci, librement déterminé par les sociétés. En raison du caractère d'ordre public de la législation des accidents du travail comme en considération de l'intérêt social qui s'attache à la sécurité du règlement des accidentés, des normes ont été établies qui fixent le montant des réserves statutaires. Ces réserves, qui sont obligatoirement constituées dès la seconde année d'exploitation, doivent atteindre au minimum le montant des capitaux représentatifs des rentes à servir. Ce montant est arrêté, chaque année, sur les bases d'un barème officiel, — celui-là même qui sert pour la constitution des réserves mathématiques, ainsi que nous le verrons plus loin, — après entente entre le Ministère du Travail et les sociétés. Il convient de noter que, contrairement à ce qui a lieu pour le cautionnement, les réserves statutaires demeurent à la disposition de la société. Toutefois, elles doivent être obligatoirement constituées ainsi que l'indique l'article 18 du décret, c'est-à-dire que le placement devra être fait :

1° Jusqu'à concurrence des trois quarts au moins :

En immeubles ou en prêts hypothécaires sur les immeubles situés en France ou en Algérie ;

En valeurs de l'Etat ou en valeurs ayant une garantie de l'Etat portant sur le capital ou sur le revenu ;

En actions de la Banque de France ;

En prêts aux départements, aux communes, aux chambres de commerce de France ou d'Algérie, ou en obligations émises par ces divers emprunteurs ;

En valeurs jouissant d'une garantie portant sur le capital

ou sur le revenu de la part des dits départements, communes ou chambres de commerce régulièrement autorisées ;

En prêts ou obligations de la Caisse nationale et des caisses régionales de crédit agricole ;

En obligations foncières et communales émises par le Crédit Foncier de France ;

En prêts ou avances sur les effets publics ci-dessus désignés ;

En ouverture de crédits hypothécaires pour constructions d'immeubles ;

En obligations des grandes Compagnies de chemins de fer (Est, Midi, Nord, Orléans, ancien Ouest, Paris-Lyon-Méditerranée, réseau d'Alsace et de Lorraine), du Syndicat du chemin de fer de grande ceinture, et en obligations prévues à l'article 13, paragraphe 3, de la convention du 28 juin 1921, approuvée par la loi du 29 octobre 1921 ;

En bons émis par les caisses de Crédit municipal de France.

2° Pour le surplus, conformément aux dispositions statutaires ; les statuts peuvent donc déterminer librement pour cette part l'emploi des fonds.

b) Les articles 6 et 7 du décret du 22 août 1923 imposent la constitution de diverses réserves spéciales. Ce sont :

1° Une réserve pour risques en cours. Elle n'est obligatoire que lorsque l'expiration de certaines polices à cotisations payées d'avance ne correspond pas à la fin de l'exercice. Dans ce cas, une réserve pour risques en cours doit être créée, dont le montant est au minimum de 33 % des cotisations, défalcation faite de la fraction de ces cotisations passée en réassurance. Le motif de cette disposition est facilement discernable. Il y a, à l'expiration de l'exercice social, un découvert de risque qu'il s'agit de combler par une réserve qui lui soit affectée. Il est à noter que bon nombre de mutuelles agricoles ne sont pas astreintes à cette obligation, pour la raison qu'en vertu des clauses statutaires, les contrats même souscrits en cours d'exercice viennent à expiration en fin d'année pour repartir ensuite par périodes pleines ;

2° Une réserve pour sinistres restant à régler. La détermination du montant de cette réserve est en principe laissée à l'appréciation de la société. La règle — qui n'a au reste rien

d'absolu — est que l'on porte aux réserves un chiffre maximum représentant l'intégralité de la demande possible ou actuelle. Une bonne gestion doit toujours pouvoir réaliser d'appréciables bénéfices sur le règlement des sinistres par rapport aux réserves pour sinistres ;

3° Une réserve pour amortissement des obligations.

Ceci pose la question des emprunts que peut faire une mutuelle agricole.

Le droit d'emprunter est accordé aux mutuelles par l'art. 6 du décret. Il est d'ailleurs limité très étroitement. Quant à la forme, l'emprunt ne peut être fait que sous forme d'émission d'obligations. Quant à l'objet des sommes empruntées, celles-ci ne peuvent servir qu'à constituer le cautionnement dont nous avons parlé. On conçoit sans peine qu'une mutuelle, dont le principe même lui interdit d'avoir un capital social, n'a d'autre ressource, si elle veut pratiquer dès son origine la couverture des risques de mort et d'I.P., que d'emprunter. En fait, la plupart du temps, les caisses régionales ou départementales accidents ont préféré réassurer intégralement la mort et l'I.P. pour être dispensées de constituer le cautionnement légal. Ce n'est que lorsqu'elles eurent réalisé sur l'I.T. de suffisants bénéfices qu'elles firent le dépôt requis, en commençant d'ailleurs par le cautionnement réduit.

Il est cependant des exemples de caisses — notamment celle du Mans, sous l'initiative courageuse de son fondateur-directeur, M. Brière — qui constituèrent dès leurs débuts le plein cautionnement, obtenant ainsi l'habilitation pour l'assurance complète des risques graves.

Ces sociétés durent procéder par émission d'obligations. — et en outre, ainsi que l'indique ce même article 6, prélever sur la part de cotisation réservée aux frais généraux une somme constante, déterminée librement et destinée à faire face au paiement des intérêts et à l'amortissement des obligations émises. Les sommes ainsi obtenues sont portées en comptabilité au compte de la réserve spéciale pour amortissement des obligations.

Les trois réserves ci-dessus sont obligatoires. En outre, elles doivent être toutes trois constituées en valeurs mobilières et

immobilières telles que nous les avons définies pour les réserves statutaires.

4° Il existe une quatrième réserve qu'on a pris l'habitude de ranger parmi les réserves spéciales, mais qui est en réalité une réserve générale, annexe à la réserve statutaire. Elle est d'ailleurs facultative.

L'article 7 la définit en ces termes : « Il peut être formé, en outre, dans chaque société d'assurances mutuelles agricoles, un fonds de réserve complémentaire, constitué par les excédents de recettes, ayant pour objet de donner à la société les moyens de suppléer à l'insuffisance de la cotisation annuelle pour le paiement des sinistres. »

Le montant de ce fonds de réserve complémentaire doit être fixé tous les cinq ans au plus, sans qu'il soit possible d'insérer valablement une stipulation contraire dans les statuts.

Ceux-ci règlent d'ailleurs librement les conditions de formation de cette réserve, ainsi que l'emploi des fonds, lequel est libre, mais demeure soumis au contrôle des départements de l'Agriculture et du Travail.

Ceci vaut d'être souligné, car alors que l'emploi des fonds affectés aux réserves mathématiques est très restrictivement déterminé, comme nous l'allons voir, que l'utilisation des crédits portés au compte cautionnement, à celui des réserves statutaires, des réserves pour risques en cours, pour sinistres restant à régler, et pour l'amortissement des obligations, est encore préfixée, bien que d'une manière un peu plus libérale — seule la réserve complémentaire est libre de toute hypothèque en quelque sorte. Et cela se comprend, puisque d'une part elle est facultative, et que, par ailleurs, elle n'a pour objet que de fournir un surcroît de garantie, — les gages constitués par le cautionnement et les autres réserves étant largement suffisants.

A vrai dire, on pourrait discuter cette interprétation. L'article 7 du décret stipule, en effet, que « le mode de constitution et l'emploi de ce fonds doivent être déterminés par les statuts, sauf application des dispositions suivantes ».

Faut-il entendre par « dispositions suivantes » toutes celles qui « suivent » en fait le texte que nous venons de reproduire ? Il y a, dans ce sens, un assez fort argument. C'est que l'article 18,

qui règle précisément l'emploi des fonds autres que ceux affectés aux réserves mathématiques s'exprime en des termes si généraux qu'il semble bien difficile d'écarter de son emprise la réserve complémentaire. « Les fonds autres que les réserves mathématiques, dit-il, à l'exception des sommes nécessaires aux besoins du service courant, sont placés de la manière suivante... » Suit l'énumération que nous avons déjà reproduite.

Cependant, pour si général que soit le libellé de l'article 18, nous pensons qu'il n'y a pas lieu d'astreindre la réserve complémentaire à suivre les règles de placement qu'il impose. Quand on lit l'article 7, en effet, on ne peut mettre en doute que l'exécutif, quand il parle « des dispositions suivantes », vise les deux paragraphes qui terminent cet article 7.

Cette interprétation n'est pas seulement une interprétation de texte, elle s'appuie doctrinalement sur l'avis de M. Alibert dans son remarquable « Rapport d'ensemble », ainsi que sur l'opinion de MM. Roger Simon et Jacques Brissaud (1), qui ont consacré à la loi du 15 décembre 1922 un ouvrage qui fait autorité.

Les « dispositions suivantes » sont celles-ci :

Dans aucun cas, et même si, par aventure, l'exercice est considérablement déficitaire, le prélèvement sur le fonds de réserve ne peut excéder la moitié de ce fonds pour un seul exercice.

D'autre part, en cas de dissolution de la société, l'emploi du reliquat de la réserve complémentaire doit être soumis à l'approbation des Ministres du Travail et de l'Agriculture.

Cette disposition, qui est présentée restrictivement dans le texte du décret, doit être étendue, croyons-nous, contrairement à ce que nous disions précédemment de l'emploi des fonds, au reliquat de toutes les réserves, y compris les réserves mathématiques. Il semble, en effet, qu'il n'y ait pas de raison sérieuse d'écarter ici l'application d'un principe qui est formulé d'une manière absolument générale dans le décret du 2 août 1923.

(1) *Les Accidents du travail et les assurances agricoles.*

Les réserves mathématiques

La troisième catégorie des versements de sécurité que l'administration impose aux sociétés pratiquant la couverture du risque grave est constituée par les réserves mathématiques. Leur importance est considérable et l'exécutif les a réglementées très étroitement.

Les réserves mathématiques ont pour but de garantir, et plus encore que le cautionnement et les autres réserves, les rentes-accidents. A ce titre, leur montant ne doit jamais être inférieur au montant des capitaux représentatifs des rentes et indemnités à servir à la suite d'accidents ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente et survenus avant l'inventaire.

Les capitaux représentatifs sont calculés d'après un barème minimum arrêté par le Ministre du Travail, après avis du Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail.

Le montant de la réserve mathématique, établi d'après ce barème, est fixé pour chaque cas par arrêté du Ministre du Travail.

La réserve mathématique reste — contrairement à ce qui se passe pour le cautionnement — à la disposition de la société. Cependant, les règles du placement des fonds affectés à la réserve mathématique sont déterminés d'une façon particulièrement étroite. C'est ici, en effet, le gage le plus direct et le plus immédiatement réalisable du crédit-rentier et il convenait de donner à ce gage le maximum de solidité, de stabilité et de sécurité.

L'emploi des fonds doit être obligatoirement fait :

1° Pour les deux tiers au moins de la fixation annuelle, en valeurs de l'Etat ou jouissant d'une garantie de l'Etat, en obligations négociables et entièrement libérées des départements, des communes et des chambres de commerce ; en obligations foncières et communales du Crédit Foncier ; en obligations des grandes Compagnies de chemins de fer (Est, Midi, Nord, Orléans, ancien Ouest, P.-L.-M.) et du Syndicat du chemin de fer de grande ceinture ; en bons émis par les caisses du Crédit municipal de France ;

2° Jusqu'à concurrence du tiers au plus de la fixation annuelle, en immeubles situés en France ou en Algérie, et en premières hypothèques sur ces immeubles, pour la moitié au maximum de leur valeur estimative ; en ouverture de crédits hypothécaires pour construction d'immeubles, pour la moitié également au maximum de la valeur des dits immeubles, au fur et à mesure de l'avancement des travaux ;

3° Jusqu'à concurrence d'un dixième confondu dans le tiers précédent, en parts sociales de caisses de crédit, sociétés coopératives et sociétés d'intérêt collectif, constituées conformément aux dispositions de la loi du 5 août 1920 ; en actions ou obligations des sociétés régies par la législation sur les habitations à bon marché et sur la petite propriété, ainsi qu'en parts sociales ou obligations de sociétés ayant pour objet l'organisation d'un dispensaire, par application du titre II de la loi du 15 avril 1916.

La question de l'estimation de ces valeurs a une importance toute spéciale, car il faut veiller à ce que leur cote en bourse, qui représente en fait leur valeur immédiatement réalisable, ne descende pas assez pour mettre en péril le gage du crédit rentier.

Les règles adoptées à cet égard sont les suivantes :

a) En ce qui concerne les *valeurs mobilières*, il a été décidé que, toutes les fois que ces valeurs auront été acquises pendant l'exercice durant lequel elles ont été affectées à la réserve mathématique, le cours pris en considération sera celui du prix d'achat. Si, au contraire, elles ont été achetées pendant un exercice antérieur, elles seront évaluées d'après l'un des cours pratiqués dans l'année de l'affectation. La formule est un peu vague. Le contrôle et les services du Travail s'attachent, en général, à déterminer le cours moyen de ces titres. Il ne saurait s'agir, en effet, pour une bonne gestion du portefeuille, de retenir le cours le plus haut. Il est nombre de sociétés qui, par une sorte de coquetterie d'ailleurs assez naturelle, portent en compte le cours le plus bas.

Le calcul n'est pas mauvais. De cette façon, on aura moins de chance de voir jouer la rectification lors d'inventaire, ainsi définie par le décret : « Lorsque, pour l'ensemble de ces valeurs (pour l'ensemble et non pour chacune d'elles), l'estimation ainsi

faite dépasse de plus de 5 % celle qui résulterait des cours de la Bourse de Paris ou, à défaut, de la Bourse où les valeurs sont cotées, à la date de l'inventaire ou à la date la plus proche de l'inventaire où les susdites valeurs ont été cotées, un arrêté ministériel, pris après avis du Comité consultatif des assurances contre les accidents du Travail, détermine les conditions et délais dans lesquels la valeur estimative devra être fixée d'après ces cours. »

Il serait difficile de prétendre que ce paragraphe soit absolument limpide et qu'il écarte toute possibilité de malentendu.

Mais prenons un exemple :

Une caisse habilitée à faire le service des rentes et indemnités de mort et d'I.P. achète, en septembre 1932, un ensemble de valeurs mobilières qui ne sont pas des rentes françaises perpétuelles et que nous désignerons par des lettres :

10 valeurs A à 93 francs, soit 930 francs ;

25 valeurs B à 70 francs, soit 1.750 francs ;

30 valeurs C à 104 francs, soit 3.120 francs.

Les unes et les autres ont été immédiatement affectées à la réserve mathématique. Comme telles, elles ont été portées à leur cours d'achat au compte réserve mathématique de l'inventaire 1932.

Mais l'on sait que 1933 ne s'est pas montré vraiment favorable aux valeurs de l'ordre de celles qui ont été imposées pour la constitution des R.M.

Par miracle, la valeur A s'est maintenue à son cours de 93 francs. C'est donc encore pour un total de 930 francs que sera porté le groupe de 10 valeurs A à l'inventaire 1933.

La chance aidant, les valeurs du groupe B, achetées à bas prix, ont monté quelque peu. La bonification est de 10 francs par titre. A l'inventaire 1933, le groupe B figurera pour 2.000 francs au lieu de 1.750.

Par contre, la valeur C, non convertie et non remboursée, a glissé à 84 francs, ce dernier cours étant comme les précédents obtenu par la cote à la Bourse de Paris (s'il s'agissait d'obligations départementales, communales et des Chambres de Commerce, on aurait pris la cote aux Bourses de province cotant le

titre) le jour même de l'inventaire ou, s'il n'y a pas de bourse ce jour-là, le jour qui a précédé l'inventaire.

On fait, en somme, une perte assez sensible sur le groupe C, qui ne ressortira plus en compte qu'à 2.520 francs, au lieu de 3.120.

Ainsi, au compte R.M., on aura comparativement :

	1932	1933 (Compte provisoire)
Groupe A	930	930
Groupe B	1.750	2.000
Groupe C	3.120	2.520
	5.800	5.450

La différence d'estimation entre 1932 et 1933 dépassant l'ordre de 5 %, il y aura lieu d'appliquer l'arrêté du Ministre du Travail pris après l'avis du Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail, qui fixe chaque année, en fin d'exercice, la valeur estimative des titres constituant la réserve mathématique (1) ;

b) Les *immeubles* sont estimés soit au prix d'achat, soit, si l'immeuble a été construit par les soins de la caisse mutuelle, au prix de revient, tel qu'il ressort des travaux de construction et d'amélioration, à l'exclusion, toutefois, des travaux d'entretien proprement dits.

(1) Voici, à titre d'indication, les modalités de la réduction à opérer selon les termes de l'arrêté du 11 février 1935 applicable à l'exercice 1934 :

... ART. 2. — Les valeurs seront classées en trois groupes comme suit :

1° Valeurs susceptibles d'être affectées à la couverture des réserves mathématiques, sans limitation, à l'exception des rentes françaises perpétuelles ;

2° Rentes françaises perpétuelles ;

3° Valeurs ne pouvant être affectées à la couverture des réserves mathématiques que dans la proportion d'un dixième.

La réduction d'estimation établie séparément pour chaque groupe sera égale au total obtenu en ajoutant, à la réduction d'estimation subie au 31 décembre 1933 par les valeurs du même groupe, aux termes de l'arrêté du 25 janvier 1934 :

5 0/0 de la moins-value du groupe pour le premier.

10 0/0 de la moins-value du groupe pour le deuxième.

20 0/0 de la moins-value du groupe pour le troisième.

La moins-value du groupe s'entend de l'excédent de l'estimation du groupe, faite conformément aux règles fixées par les articles 8 du décret du 28 février 1899, modifié par le décret du 3 mai 1920, et 16 du décret du 22 août 1923, et sans déduction de la réduction d'estimation prescrite par l'arrêté du 25 janvier 1934, sur cette estimation faite d'après les cours de la Bourse au 31 décembre 1934.

La vérification de la valeur réelle des immeubles peut être effectuée à tout moment par les services du contrôle du Ministère du Travail, après avis du Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail ;

c) En ce qui concerne les *prêts hypothécaires*, la règle est la suivante :

Faute par l'entreprise emprunteuse de fournir au Ministre la justification du prix d'achat résultant d'actes authentiques, la valeur de l'immeuble hypothéqué sera fixée à vingt fois la valeur locative brute servant de base à l'établissement de la contribution foncière sur la propriété bâtie.

Il ne s'agit plus ici de déterminer quelle valeur sera portée en compte (c'est le montant de la créance), mais de pouvoir vérifier si ce montant reste inférieur ou au plus égal, ainsi qu'il est prescrit, à la moitié de la valeur de l'immeuble hypothéqué.

Les dispositions que nous venons d'analyser, concernant la réserve mathématique, ne s'appliquent, bien entendu, qu'aux sociétés qui font elles-mêmes le service des rentes et indemnités de mort et d'I.P.

Mais, nous l'avons dit, il existe un bon nombre de caisses départementales ou régionales qui, tout en pratiquant la gestion du risque grave, ne font pas pour cela le service des rentes. Elles se déchargent de ce soin sur la Caisse Nationale des Retraites, en opérant dans le délai imparti à compter de la décision fixant le chiffre de la rente, le dépôt du capital représentatif.

Il était logique que le décret décidât — et il a décidé, en effet, — que ces sociétés fussent dispensées de la constitution de la réserve mathématique.

Mais on se souvient que le décret a prévu le cas (1) qui se présente souvent dans la pratique — où une caisse régionale se déchargerait partiellement seulement du service des rentes sur la Caisse Nationale des Retraites, où elle déposerait une fraction des capitaux représentatifs.

La réserve mathématique est alors — et la logique exigeait, là encore, une telle solution — réduite proportionnellement.

(1) Le cautionnement peut alors être réduit de moitié.

Toutefois, même si la caisse mutuelle a renoncé totalement ou partiellement à faire le service des rentes, elle est tenue à constituer intégralement le capital représentatif des rentes à servir à la suite d'accidents ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente survenus avant l'inventaire et non encore réglés.

C'est là une sorte de réserve mathématique pour sinistres restant à régler.

Comptabilité

Les mutuelles qui assurent tous les risques de la législation des accidents du travail, c'est-à-dire à la fois l'incapacité temporaire et l'incapacité permanente, sont tenues d'avoir deux comptabilités différentes. A plus forte raison, si, comme il arrive dans la plupart des cas, les statuts prévoient la couverture du risque accidents de droit commun, devra-t-on ouvrir une troisième série de livres comptables ?

Il n'y a, au reste, de comptabilité différente que parce qu'il doit y avoir obligatoirement une gestion différente.

Rappelons, en tant que de besoin, que toute mutuelle agricole doit, en principe (1), tenir, comme toute société d'assurance, un brouillard, un grand livre, une copie de lettres, un livre de caisse, une liste d'adhérents, un registre des assemblées générales, des carnets des polices émises, des carnets de quittances, le registre général des déclarations d'accidents, etc...

Mais le décret du 22 août 1923 impose aux mutuelles qui assurent l'I.P. d'autres obligations comptables que les articles 8 et 9 énumèrent.

Ces sociétés doivent dresser, chaque semestre, un état sommaire de leur situation active et passive.

Il est, en outre, établi, chaque année, un inventaire, ainsi qu'un compte détaillé des profits et pertes de l'année précédente et du montant des sinistres.

Les provisions pour risques en cours et les provisions pour sinistres restant à régler, reportées du précédent exercice,

(1) Il a été nécessaire d'apporter quelque adoucissement à la rigueur de ce principe, en ce qui concerne les caisses locales.

doivent faire l'objet d'articles distincts du compte de profits et pertes.

Dans l'inventaire, les valeurs figurant à l'actif sont estimées de la manière suivante :

1° Les valeurs mobilières, au prix d'achat ou au cours de la Bourse de Paris au 31 décembre et, à défaut, au cours d'une des principales places d'émission à la date de la clôture de l'inventaire, si ces cours sont inférieurs au prix d'achat ;

2° Les immeubles, soit au prix d'achat, soit au prix de revient, tel qu'il ressort des travaux de construction et d'amélioration, à l'exclusion des travaux d'entretien proprement dits.

Toutes ces valeurs figurant à l'actif doivent faire l'objet de postes distincts de l'inventaire, suivant qu'elles sont immédiatement réalisables ou non.

La liste détaillée des valeurs en portefeuille doit être annexée à l'inventaire.

Les cotisations afférentes aux risques non réassurés et celles afférentes aux risques réassurés font l'objet d'articles spéciaux du compte de profits et pertes.

Par ailleurs, dans le bilan, figurent obligatoirement sous des rubriques distinctes :

A. — A l'actif, les éléments affectés :

- a) A la réserve pour risques en cours ;
- b) A la réserve pour sinistres restant à régler.

B. — Au passif :

- a) Les réserves pour risques en cours ;
- b) Les réserves pour sinistres restant à régler ;
- c) La réserve pour amortissement des obligations.

Mention expresse y est faite que les fonds de la société ont été effectivement placés en conformité des dispositions de l'article 18 du décret que nous avons précédemment analysé.

Nous ne nous attarderons pas sur ces dispositions. Le détail en est précisé dans les tableaux annexés à l'arrêté ministériel du 13 décembre 1912.

Il nous reste à faire deux observations extrêmement importantes touchant les mutuelles accidents :

1° L'article 10 pose une règle relative aux « frais généraux »

et confirme à cette occasion le grand principe mutualiste de gratuité que nous avons exposé, discuté, commenté maintes fois dans cet ouvrage.

D'après cet article 10, il est interdit aux sociétés assurant l'I.P. (et l'on peut dire à toutes les sociétés mutuelles sans distinction) de traiter à forfait pour l'acquittement de leurs frais généraux avec le directeur, s'il y en a un, avec le Conseil d'administration ou avec une entreprise quelconque.

La rémunération des agents ou employés ne pourra comporter qu'une allocation fixe, variable avec le temps ou les services rendus.

En aucun cas, les agents ou employés ne pourront être rémunérés par des commissions proportionnelles aux primes réalisées, payées au comptant ou d'avance.

Aucun avantage particulier ne peut être stipulé au profit des fondateurs ;

2° L'autre observation se rapporte à la limitation et à l'amortissement des dépenses de premier établissement et d'installation.

S'il a été fait, dit l'article 6, des dépenses de premier établissement, elles doivent être limitées à la quotité du fonds de premier établissement, tel qu'il est fixé par les statuts. Elles doivent faire l'objet dans les comptes d'un poste particulier, et être amorties en quinze ans au plus, à compter de la constitution définitive de la société, par fractions annuelles au moins égales au quinzième de son montant initial.

Les dépenses d'installation résultant du développement ultérieur de la société sont inscrites sous une rubrique spéciale dans les comptes ; elles doivent être amorties en quinze ans au plus, à compter de la date à laquelle elles ont été engagées, et dans les conditions spécifiées au paragraphe précédent.

Les fonds destinés à faire face à ces deux catégories de dépenses sont constitués au moyen d'excédents de recettes ou, à défaut, soit à l'aide d'une contribution spéciale des sociétaires, constatée par quittance spéciale, soit au moyen d'une émission d'obligations.

C'est là un cas où l'emprunt est possible et qu'il convient d'ajouter à celui que nous avons déjà signalé pour la souscription du cautionnement.

Polices

Comme toutes les polices garantissant les risques d'accidents du travail, celles consenties par les mutuelles doivent porter certaines mentions substantielles qui ne sont pas condition de validité du contrat, mais dont l'absence serait de nature à faire retirer à la caisse délinquante l'autorisation de continuer sa gestion.

En vertu de l'article 20, les polices doivent :

1° Reproduire textuellement les articles 3, 9, 19 et 30 de la loi du 9 avril 1898, modifiée par celle du 31 mars 1905 : 8, 9 et 10 de la loi du 15 décembre 1922 ;

2° Spécifier qu'aucune clause de déchéance ne pourra être opposée aux ouvriers créanciers ;

3° Stipuler que les contrats se trouveraient résiliés de plein droit dans le cas et dans les conditions prévus par l'article 27 de la loi du 9 avril 1898, modifié par la loi du 31 mars 1905.

Contrôle

Nous l'avons dit, en commençant cette étude, les mutuelles agricoles accidents sont soumises à un double contrôle :

1° Comme toutes les sociétés d'assurance accidents du travail, au contrôle du Ministère du Travail ;

2° En outre, — et c'est un surcroît de garantie — au contrôle du Ministère de l'Agriculture.

L'article 21 définit ainsi les modalités de contrôle :

Les mutuelles agricoles sont soumises, sous l'autorité du Ministre du Travail, à la surveillance permanente des commissaires contrôleurs des sociétés d'assurances, exercée en collaboration avec les agents habilités à cet effet par le Ministre de l'Agriculture.

Ces contrôleurs sont spécialement accrédités pour des périodes fixées auprès des sociétés qu'ils ont mission de surveiller.

Ils vérifient, au siège des sociétés, l'état des assurés et des risques assurés, les contrats intervenus, les écritures et pièces comptables, la caisse, le portefeuille, les calculs des réserves et tous les éléments de contrôle propres soit à établir les opéra-

tions dont résultent des obligations pour les sociétés, soit à constater la régulière exécution tant des statuts que des prescriptions contenues dans le décret et dans les arrêtés ministériels qu'il prévoit.

Ils se bornent à ces vérifications et constatations, sans pouvoir donner aux sociétés aucune instruction ni apporter à leur fonctionnement aucune entrave.

Ils rendent compte au Ministre du Travail qui, seul, prescrit, dans les formes et délais qu'il fixe, les redressements nécessaires, adresse, le cas échéant, à chacune des sociétés, les injonctions utiles, et les met en demeure de s'y conformer.

Les contributions pour frais de surveillance sont fixées conformément aux dispositions de l'article 53 de la loi de finances du 31 juillet 1930.

En outre de ces rapports périodiques établis par les agents du contrôle, les Ministres du Travail et de l'Agriculture sont tenus au courant des opérations des sociétés mutuelles par l'obligation qui incombe à celles-ci d'adresser aux deux départements ministériels une série de documents.

D'après l'article 20, toutes les sociétés doivent communiquer, dès leur création, au Ministre du Travail, dix exemplaires, et au Ministre de l'Agriculture deux exemplaires de tous les règlements, tarifs, polices, prospectus et imprimés distribués et utilisés par elles.

D'autre part, ces mêmes sociétés doivent produire aux Ministres du Travail et de l'Agriculture, aux dates fixées par le Ministre du Travail, les comptes d'inventaire et le compte détaillé de profits et pertes.

Enfin, la surveillance et le contrôle des mutuelles agricoles s'effectuant d'après les mêmes principes qui régissent les sociétés d'assurance contre les accidents du travail, il y a lieu de leur faire application des textes qui prescrivent l'envoi d'états périodiques.

Les mutuelles agricoles doivent, en conséquence, adresser aux Ministres du Travail et de l'Agriculture, les états ci-après :

1° *Etats annuels :*

Compte rendu détaillé de leurs opérations, avec les tableaux financiers et les statistiques annexes (1).

Etat des salaires assurés, et l'état des rentes et indemnités, ainsi d'ailleurs que tous autres états ou documents manuscrits que le Ministre du Travail juge nécessaire de demander ;

Etat des réassurances ;

Extrait du registre des sinistres pour tous les sinistres restant en cours de règlement au 31 décembre, avec mention de la provision mise en réserve pour le règlement ;

2° *Etat semestriel :*

Etat des modifications survenues pendant le semestre, par groupe de valeurs, dans la composition du portefeuille de la gestion spéciale.

3° *Etat trimestriel :*

Etat indiquant le montant des quittances émises pendant le trimestre des quittances annulées, des contributions encaissées.

Il est remis, dans la première quinzaine du trimestre, au Receveur de l'Enregistrement. Les doubles sont envoyés aux Ministères.

4° *Etats mensuels :*

Avis des sinistres graves ou présumés tels ;

Avis des règlements de sinistres, avec extraits des décisions judiciaires, — avec aussi indication des accidents dont les conséquences, jugées d'abord temporaires, se sont transformées en décès, ou incapacité permanente, — avec enfin avis des sinistres qui ont donné lieu à révision ;

Etat des extinctions de rentes, quelle qu'en soit la cause.

Sanction de ces diverses obligations

Elle réside dans le retrait d'autorisation et d'habilitation.

A toute époque, en effet, le Ministre du Travail peut, par un arrêté, mettre fin aux opérations de la Mutuelle qui ne se

(1) Ce compte rendu doit être délivré par les sociétés intéressées à tout adhérent qui en fait la demande moyennant paiement d'une somme qui ne peut excéder 5 francs.

conformerait pas aux prescriptions légales ou dont la situation financière ne donnerait pas des garanties suffisantes. Cette décision ne peut avoir lieu, toutefois, que sur avis conforme du Comité consultatif des Assurances contre les accidents du travail. Cet arrêté est publié au *Journal Officiel*.

Mutuelles non soumises à ces obligations

Deux sortes de mutuelles agricoles contre les accidents du travail échappent aux nombreuses et complexes obligations que nous avons énumérés dans ce chapitre.

Ce sont :

1° Les sociétés qui n'assurent par leurs polices que l'incapacité temporaire ;

2° Celles qui, tout en couvrant par leurs contrats l'intégralité du risque défini par la loi du 15 décembre 1922 ou du moins une fraction du risque grave, réassurent entièrement ledit risque grave.

Ces dernières sociétés peuvent être autorisées à délivrer des contrats garantissant tout ou partie des risques visés par la loi de 1922, mais à deux conditions :

1° Elles devront justifier au Ministre du Travail qu'elles ont contracté préalablement pour tous les risques de mort et d'I.P. auprès d'une société habilitée, une réassurance intégrale en vertu soit d'une disposition de leurs statuts, soit d'un traité ;

2° Les polices délivrées par elles devront indiquer en caractères très apparents les nom et adresse du réassureur et contenir l'engagement exprès de ce dernier de prendre les lieu et place de l'assureur direct dans la substitution au chef d'entreprise.

Sous cette double condition, les mutuelles accidents sont déchargées de toutes les obligations qui furent l'objet de notre étude, — de même qu'elles demeurent exemptes de toute contribution aux frais de surveillance et de contrôle, — ceux-ci étant supportés par le réassureur.

CHAPITRE XIII

DISPOSITIONS SPECIALES A L'ASSURANCE DU RISQUE DE GRELE

Deux faits doivent retenir notre attention au seuil de cette étude : c'est, d'une part, que les compagnies françaises qui garantissent le risque de grêle sont, ainsi que le reconnaît M. Devinck lui-même, peu nombreuses ; d'autre part, que leurs affaires sont peu brillantes. Ceci très évidemment explique cela.

Au 30 décembre 1929, d'après le rapport publié par le Ministère du Travail, il existait 30 sociétés anonymes et 30 mutuelles 1867, pratiquant l'assurance grêle. Les primes encaissées durant l'exercice 1929 par l'ensemble de ces sociétés s'élevaient à 126 millions. Les sinistres atteignaient une somme presque équivalente, 121 millions, et le fonds de réserve était seulement de 46 millions.

Par contre, pour l'année 1933, *La Semaine* (1) donne les chiffres suivants qui accusent des résultats largement bénéficiaires :

Primes: 124.548.000 francs.

Sinistres : 60.051.000 francs.

C'est que l'exercice 1933 a été exceptionnellement favorable, comme on peut s'en rendre compte par le tableau suivant :

Années	Rapports des sinistres aux primes (%)		
	Anonymes	Grandes Mutuelles	Ensemble
1927.....	99	135	109
1928.....	71	92	77
1929.....	86	152	104
1930.....	71	72	71
1931.....	77	117	87
1932.....	50	39	48
1933.....	46	41	45

(1) Numéro spécial : *La Marche de l'Assurance en 1933*.

Quoiqu'il en soit, le chiffre des capitaux présentement assurés (5.735.637.000) apparaît comme une faible fraction de la valeur totale des récoltes annuelles en céréales, vignes, cultures arbustives, etc... Et l'on ne saurait oublier qu'au même titre que son bétail, et souvent plus encore, la récolte du cultivateur constitue sa principale richesse, l'essentielle ressource par laquelle il entend faire face aux frais de l'exploitation et subvenir à l'entretien de sa famille.

C'est ce qui explique que le législateur, justement inquiet, ait — après une série de recherches et de tâtonnements qui s'étagent sur plus d'un demi-siècle — résolu d'aider ou, plus exactement, d'organiser l'assurance grêle dans notre pays.

Ce fut l'œuvre de la loi du 31 mars 1932 et des décrets qui suivirent. Nous les étudierons plus loin.

*
* *

Tentons d'abord de définir ce qui caractérise l'assurance grêle: on peut y parvenir, croyons-nous, en décelant et isolant trois éléments essentiels: lourdeur du risque, irrégularité du rythme des sinistres, diversité dans les densités régionales et saisonnières des risques.

Lourdeur du risque

Les sinistres frappent très souvent l'ensemble d'une commune, atteignent même parfois toute une région.

L'incendie peut évidemment étendre ses ravages à un groupe d'immeubles. A la limite, on peut concevoir qu'un hameau, un village disparaisse. Cependant, les moyens de prévention, puis de protection et d'action contre le sinistre dont on dispose actuellement, permettent dans la très grande majorité des cas de réduire le champ d'incendie et de limiter les dégâts.

De même, le risque d'accidents aux tiers peut entraîner des pertes sérieuses, mais le chiffre de la garantie constitue un plafond et les « séries » demeurent exceptionnelles.

Il n'est guère que la mortalité du bétail qui connaisse pareille ampleur de sinistre par le jeu de la contagion.

On sait de quelles précautions ont dû s'entourer compagnies

et mutuelles pour maintenir dans le cadre de l'assurabilité le risque de mortalité.

Dans le même ordre d'idées, les compagnies d'assurances contre la grêle ont établi des « pleins » par communes qui varient, évidemment, suivant l'importance de la société, mais aussi suivant les régions, — un plein de 50.000 francs pouvant être considéré normalement comme un minimum, 200.000 francs comme un maximum.

On voit immédiatement la conséquence qui découle de ce principe. Les cultivateurs qui présenteraient une demande de garantie à une compagnie qui aurait atteint son « plein » dans une commune donnée se verraient dans l'obligation de s'adresser à une autre société qui, elle-même, ne tarderait pas à avoir épuisé son chiffre de garantie communale. Si bien qu'à la limite on peut parfaitement concevoir — les compagnies et grandes mutuelles françaises grêle étant peu nombreuses — que des agriculteurs, arrivant trop tard, ne puissent obtenir un contrat.

Les mutuelles agricoles ne pouvaient suivre, en ce domaine du malthusianisme technique, les sociétés commerciales. Et, cependant, elles n'étaient pas susceptibles de faire face à des sinistres généralisés.

C'est ce qui explique qu'en une branche purement agricole, la mutualité 1900 soit si longtemps demeurée hésitante, désarmée et, pour mieux dire, insignifiante. Qu'on songe qu'avant 1926 il y avait seulement 19 caisses grêle. Et encore il convient de noter qu'il s'agissait de caisses d'assistance tontinière bien plutôt que d'assurance proprement dite. Les primes perçues constituaient au total un fonds commun que les sinistrés se partageaient en fin d'année au prorata de leurs pertes.

Irrégularité du rythme des sinistres

Le second caractère du risque grêle réside dans l'extrême irrégularité du rythme des sinistres. A telle enseigne qu'on put longtemps se demander si aucune loi régulatrice ne venait compenser cette apparente irrégularité. Maintenant qu'on possède une statistique sérieusement établie et qui porte sur 45 années pleines, on croit percevoir un cycle qui, comme le fameux cycle économique, serait de 10 années. Ainsi se trouverait-on

autorisé à établir une courbe approximative qui, tous les dix ans, impliquerait un renflement de crise.

On fait état, dans cet ordre d'idées, de quelques dates qui correspondent à des années particulièrement calamiteuses : de 1888 à nos jours, on discerne en effet des aggravations brusques du nombre et de l'importance des sinistres en 1897, en 1908, en 1917 et en 1927.

Ces chiffres seraient convaincants, s'il était interdit de songer que cette régularité dans l'irrégularité fut peut-être l'effet du hasard et non point le résultat du jeu normal d'une loi générale.

D'autre part, les faits paraissent avoir porté condamnation contre le cycle d'assurance grêle. C'est ainsi qu'au lieu de rencontrer, après 1927, la dépression attendue, se succédèrent sur un rythme précipité des exercices désastreux : 1930 et 1931.

En réalité, il semble cependant qu'il existe une loi en notre matière, mais elle ne peut porter que sur de très grands nombres (temps et espace) et les moyens actuels d'investigation ne permettent pas de la définir exactement.

Il ne reste plus qu'une constante et considérable irrégularité que révèlent ou confirment tous les bilans de sociétés grêle.

Voici la plus vieille des sociétés grêle, la Mutuelle de Toulouse. En 1923, elle accusait un chiffre de sinistres de 1.823.000 frs. En 1929, elle payait près de 15.000.000. En 1933, 2.719.000 frs.

L'*Abeille*, qui est la plus forte compagnie grêle, et apparemment la mieux gérée et la plus solidement assise au point de vue technique, dessine une courbe suggestive. En 1923, 9.422.000 frs. En 1927, 50.960.000 frs. En 1931, 49.291.000 frs. En 1933, 30.171.000 frs.

En 1923, la *Cérès* décaisse 385.000 frs. En 1931, plus de 3 millions. En 1933, moins de 500.000 frs.

Et il serait facile de noter d'aussi vigoureuses variations dans les résultats des mutuelles agricoles, bien qu'ici le portefeuille soit moins stable, par conséquent les chiffres moins concluants.

Cette irrégularité rend extrêmement difficile l'établissement d'un tarif. Si l'on avait pu retenir comme vérité dûment établie la loi cyclique dont nous avons parlé, le problème eût consisté à équilibrer les années présumées déficitaires par les exercices normalement bénéficiaires.

Il faut abandonner, répétons-le, cet espoir et serrer les faits, aussi arbitraires et décevants qu'ils puissent être, le plus étroitement.

Diversité dans la densité régionale et saisonnière des risques

Le troisième caractère du risque grêle laisse cependant apparaître quelques éléments d'appréciation.

Le risque, en effet, est extrêmement différent suivant les régions et selon les saisons, mais cette diversité comporte elle-même une certaine stabilité.

A la fin du XIX^e siècle, un ouvrage consacré à l'assurance grêle (1), posait une règle de densité régionale qui peut se formuler ainsi : les coteaux et collines longeant les cours d'eau souffrent généralement plus que les pays de plaines. Par contre, plus on approche de la mer, moins la grêle est fréquente.

Quant à la règle de densité saisonnière, elle apparaît dans un tableau où se marque pour quatre pays la répartition par saisons du nombre des nuées de grêle.

	Hiver	Printemps	Été	Automne
Angleterre	45,5	29,5	3	27
France	32,8	39,4	7	20,7
Allemagne	10,3	46,7	29,4	13,6
Russie	0,9	35,5	50,6	13

Pour la France, on a établi une carte de densité du risque, dont on peut, dès la première observation, tirer une conclusion. Au-dessus d'une ligne idéale qui joindrait Bordeaux à Belfort, le risque grêle est faible, parfois même inexistant. (La meilleure région française à cet égard est vraisemblablement la Bretagne, où dans certaines communes on ne se souvient pas avoir vu une pluie de grêle depuis plus de trente ans.) Au-dessous, au contraire, la grêle est abondante. (La région la plus souvent visitée par la grêle est le Beaujolais, où certaines communes sont atteintes tous les ans sans exception.)

(1) Cité par Hamon.

On voit, en définitive, que l'assurance de la grêle pose de redoutables problèmes techniques, celui des tarifs par nature de choses assurées (1) et par régions, — celui du plein ou du moins de la limitation de garantie, — celui enfin d'une réassurance très large, et autant que possible internationale (2).

Avouons que la mutualité n'aurait pas trouvé d'elle-même sa voie parmi de telles difficultés accumulées. Le décret du 2 août 1923, bien que statuant pour l'ensemble des caisses mutuelles, ne contenait aucune disposition spéciale aux caisses grêle. Aussi les progrès de cette branche étaient-ils extrêmement lents. Fin 1928, on ne trouve que 421 sociétés locales et 9 caisses régionales pour un ensemble de capitaux assurés de 225.000.000 de francs.

L'intervention du législateur

C'est à ce moment que le Parlement posa, avec le vote de l'article 145 de la loi de finances du 30 décembre 1928, le principe de la création d'une caisse d'assurance contre les calamités agricoles. Il laissait à une loi spéciale, qui devait intervenir dans un bref délai, le soin de déterminer les ressources de la caisse et les conditions de son fonctionnement.

En fait, il a fallu attendre le texte du 31 décembre 1932 pour que le législateur se décidât à choisir entre les diverses solutions qui lui étaient proposées.

L'idée maîtresse qui a inspiré la « réorganisation » de l'assurance grêle a été de mettre à la disposition des caisses d'assurance mutuelle agricole contre la grêle les sommes qui leur étaient nécessaires pour étendre leur action et faire face aux années calamiteuses.

(1) La période de risque dit « ouvert » varie considérablement suivant la nature des choses assurées. C'est ainsi qu'elle est très courte (trois mois environ) pour les céréales, très longue au contraire pour la vigne, etc....

(2) C'est en effet parce qu'elles ont compris la nécessité de disperser et diviser à l'extrême le risque de grêle que certaines Compagnies étrangères, — et notamment les sociétés allemandes, japonaises, anglaises, américaines, — marquent en ce domaine une si forte avance sur les sociétés françaises.

A cet effet, la loi autorisait la Caisse Nationale de Crédit à ouvrir un crédit de 50 millions de francs aux caisses d'assurance mutuelle agricole dont la circonscription serait au moins égale à un canton (1) et qui serait réassuré pour 80 % au moins à une mutuelle de réassurance régionale elle-même réassurée à une union nationale (la réassurance directe à l'échelon national étant d'ailleurs considérée comme ouvrant un droit équivalent).

Les sociétés de réassurance des deux degrés sont appelés au bénéfice du crédit dans les mêmes conditions que les caisses locales elles-mêmes.

Les prêts ainsi consentis rentrent dans la catégorie des prêts à moyen terme. La loi du 31 mars 1932 modifie sur ce point celle du 5 août 1920 qui ne prévoyait et n'autorisait que les prêts à court terme pour les caisses 1900. Bien plus, le prêt à moyen terme, qui est, comme l'on sait, de dix années, est porté ici jusqu'à quinze ans.

Mais il fallait prévoir que les caisses, par suite de sinistres superposés et d'années calamiteuses successives, seraient dans l'impossibilité de faire face à l'amortissement qui leur incombe.

Pour parer à ce danger, un fonds de garantie est constitué, qui doit être alimenté par diverses ressources, dont la principale provient d'une surtaxe imposée sur la cotisation d'assurance.

Un décret élaboré par les soins du Ministère de l'Agriculture fixera les modalités de fonctionnement du fonds de garantie dont la gestion a été confiée à la Caisse Nationale de Crédit Agricole sous le contrôle d'un Comité spécial.

En cas de défaillance d'une caisse emprunteuse, le fonds de garantie lui est substitué d'office, trois mois après l'échéance, — mais seulement à concurrence de 80 %. Pour autant, le fonds de garantie acquiert le droit d'exiger de la société débitrice le remboursement des sommes avancées.

(1) Il n'est pas besoin d'expliquer pour quelle raison la circonscription communale qui est dans les autres branches le droit commun de la mutualité ne peut être encouragé en notre matière. Une large répartition dès l'assise du contrat s'impose en effet ici avec plus de rigueur que nulle part ailleurs.

Subventions

En outre de l'ouverture de crédit consentie par la C.N.C.A. sur l'autorisation de l'Etat représenté par le Ministre de l'Agriculture, les Pouvoirs Publics ont accordé des encouragements à l'assurance grêle sous forme de subventions :

I. — Une première catégorie de subvention a pour but d'aider à la constitution du fonds de garantie et de pourvoir à l'insuffisance des surtaxes.

Le montant de ce subside ne pourra dépasser, pendant chacune des cinq premières années d'application, le produit des ressources provenant des surtaxes ainsi que des dons qui, éventuellement, seraient accordés par les départements, communes, établissements publics ou par les particuliers. Durant les années suivantes, la limite supérieure du secours financier de l'Etat est fixée à la moitié de ces mêmes ressources totalisées.

II. — Une seconde catégorie est destinée à promouvoir la création et à assurer l'existence des caisses locales, régionales ou nationales.

Cette catégorie se subdivise elle-même en trois classes et comprend :

- a) des subventions de premier établissement ;
- b) des subventions de plein fonctionnement.

Les unes et les autres sont absolument analogues à celles qui sont accordées aux caisses mutuelles des autres branches. Leur attribution sera faite conformément à des barèmes approuvés par décret et qui tiendront compte, en ce qui concerne les subventions de fonctionnement, de l'effort réalisé par les sociétés elles-mêmes pour constituer des réserves, des concours locaux qu'elles auront pu s'assurer et de l'importance des sinistres qu'elles auront dû supporter ;

c) Des subventions qui auront pour objet de réduire le taux des intérêts à verser sur les prêts consentis par les caisses régionales de crédit agricole.

Ces bonifications ne seront cependant attribuées qu'aux caisses qui auront moins de quinze années d'existence lors de la conclusion du contrat de prêt. D'autre part, — et pour la

même raison qu'il s'agit d'aider les caisses qui n'ont pas encore eu le temps de constituer de fortes réserves — les bonifications ne pourront pas dépasser 2,5 % pendant les sept premières années du prêt et 1 1/2 % durant les huit années suivantes.

III. — Les subventions que nous venons d'énumérer ne bénéficient directement ou indirectement qu'aux seules sociétés d'assurance mutuelle agricole. Les subventions prévues par l'article 134 s'adressent au contraire aux assurés. Et il convient de souligner qu'aucune distinction n'est faite entre les différentes formes de société d'assurance, de telle sorte que sociétaires des mutuelles et assurés des compagnies peuvent au même titre profiter des largesses administratives.

Celles-ci ont pour but de permettre aux cultivateurs non fortunés, appartenant à des régions particulièrement calamiteuses, de contracter assurance. Là où le risque est si lourd que le taux des primes est prohibitif, l'Etat prend à sa charge une fraction de la cotisation. En réalité, et parce qu'il était impossible d'imposer *en droit* un tarif unique, la subvention est établie en pour cent, non de la prime, mais du capital assuré. Et elle est progressive suivant la gravité du risque. Ce qui reviendra, en fait, à unifier les tarifs d'assurance grêle, d'autant plus que l'article 135 dispose que les subventions seront accordées aux assurés des caisses 1900 et des sociétés commerciales à la condition que caisses et sociétés aient soumis leurs tarifs à l'approbation du Ministre de l'Agriculture. Ajoutons que tous les trois ans un décret fixera le taux du subsidie et le coefficient de majoration pour aggravation. Ce décret est pris après avis de la Commission de répartition des subventions au Ministère de l'Agriculture.

Le législateur, en même temps qu'il encourageait les cultivateurs à contracter assurance en prenant une part des charges qui leur incombent, les a incités à souscrire des polices, en décidant que, dans un délai de cinq ans, à partir de la promulgation de la loi, le défaut d'assurance entraînerait la privation de tout secours et de toute remise d'impôts pour perte de récoltes du fait de la grêle.

Ainsi la grêle ouvrira un droit — pendant cinq ans seulement à compter de la promulgation de la loi — aux indemnités

délivrées par la Caisse de solidarité contre les calamités agricoles.

Nous ne pouvons examiner ici les dispositions de la loi qui créent la caisse de solidarité, non plus que celles du décret du 7 avril 1933 et de l'arrêté du 13 avril 1933, qui en règlent le fonctionnement.

La Caisse de solidarité fait de l'assistance et non de l'assurance; elle a pour objet d'indemniser les victimes des risques précisément non assurables (inondations, cyclone, avalanche, gelée). Il nous sera seulement permis de souligner, une fois de plus, que la frontière est mouvante qui sépare l'assurance de l'assistance, et que l'évolution des techniques tend à faire passer dans le domaine de l'assurance une part chaque jour plus grande des indemnisations qui ressortissaient jusqu'alors à l'assistance.

Par ailleurs, nous ne saurions étudier comme il conviendrait les décrets du 22 octobre 1932, des 18 mars, 10 mai et 10 juillet 1933, relatifs à l'application de la loi du 31 mars 1932.

Nous nous bornerons à exposer sommairement celles de leurs dispositions qui sont relatives à l'organisation de l'assurance mutuelle contre la grêle et précisent à cet égard les énonciations de la loi.

a) Circonscription des Caisses locales :

En principe, la circonscription des locales grêle est d'un canton. C'est là l'unité, qui n'est d'ailleurs rien moins qu'uniforme. L'étendue territoriale des divers cantons de France est, en effet, extrêmement variable. Aussi, le décret du 18 mars 1933 prévoit-il que le Ministre de l'Agriculture peut admettre à subvention des caisses grêle dont la circonscription dépasse le canton ou reste en deçà (1).

b) Réassurance :

Les caisses locales doivent obligatoirement réassurer au moins 80 % des risques qu'elles couvrent.

(1) On se souvient que, par contre, les Caisses dont la circonscription est inférieure au canton ne peuvent bénéficier des prêts du Crédit agricole.

Cette réassurance doit être cédée soit à une caisse départementale ou régionale elle-même réassurée à une caisse à cadre national, soit directement à une caisse à cadre national. Mais la réassurance directe n'est autorisée que pour les caisses qui, au premier degré, ont déjà une circonscription d'un département ou d'une région. On rencontre, en effet, des sociétés mutuelles agricoles qui ont été amenées, à titre provisoire le plus souvent, à sacrifier l'échelon local. Parfois même, agissant comme en matière d'assurances sociales, on a créé dans les cantons de simples sections de caisses départementales, ce qui modifie profondément — et dangereusement il faut l'avouer (bien que des circonstances de fait puissent légitimer un pareil procédé) — la structure classique de la mutualité agricole.

Il est à noter que seules peuvent être admises en réassurance les sociétés locales qui se seront conformées aux réglementations nouvelles.

c) *Franchise d'avarie :*

L'article 4 du décret du 18 mars 1933 prévoit la fixation d'une franchise d'avarie obligatoire.

Les raisons d'une pareille mesure sont facilement discernables.

On sait que la franchise d'avarie se définit par un pourcentage du capital assuré pour lequel l'agriculteur reste son propre assureur.

Si l'on considère que les dégâts de peu d'importance peuvent être particulièrement nombreux au cours d'une année, la même fraction de sinistres épargnée sur un grand nombre de contrats aura pour l'assureur l'effet de réduire dans une notable proportion le coût de l'assurance, alors que pour un agriculteur il n'est pas grandement dommageable d'être privé d'une minime fraction de sa récolte. Mieux vaut donc pour lui une sérieuse diminution des taux de prime que d'être intégralement garanti contre toutes pertes qu'il peut subir, si minimes qu'elles soient.

Dans certaines communes particulièrement et régulièrement atteintes par la grêle, on eût été obligé de demander (si l'on ne tient pas compte de l'aide financière de l'Etat), une prime s'éle-

vant à 80 % de la valeur assurée. Avec une franchise de 30 % la prime est ramenée à 15 %.

Voici du reste comment le décret du 10 juillet 1933 a fixé la réduction des tarifs correspondant aux diverses franchises.

FRANCHISE D'AVARIE	RÉDUCTION DE TARIF
1° Risques de la première catégorie (céréales, plantes oléagineuses et fourragères) :	
10	15
20	25
30	40
2° Risques de la deuxième catégorie (vignes) :	
10	15
15	20
20	25
25	30
30	40

Devant de tels avantages, on comprend facilement que le décret du 18 mars 1933 ait prévu à l'article 4 que, pendant un délai de deux ans, une franchise d'avarie de 10 % au moins pourrait être imposée à tous les assurés et que, passé ledit délai, c'est-à-dire à partir de mars 1935, cette franchise de 10 % au moins deviendrait obligatoire.

Par contre, on est en droit de s'étonner que ce principe n'ait pas été étendu à l'ensemble des assureurs grêle, aux Compagnies anonymes et grandes mutuelles.

Il en résulte qu'à l'heure actuelle les Mutuelles agricoles sont obligées d'appliquer intégralement la franchise, alors que les assureurs commerciaux continuent à proposer des contrats comportant une franchise rachetable (1).

Cette situation est grosse de conséquences pour la Mutualité agricole et il est permis d'espérer que les Chambres seront

(1) Précisons cependant que seuls ont droit à la subvention de l'article 134 les assurés dont le contrat comporte une franchise d'avarie. Le décret du 10 mai 1933 qui formule cette règle ne fait aucune distinction entre les assurés des grandes compagnies et les sociétaires des mutuelles.

saisies à bref délai d'un projet de loi complétant la loi du 13 juillet 1930, en imposant à toutes les sociétés d'assurance contre la grêle l'obligation de prévoir dans leurs contrats une franchise minimum obligatoire.

*
* *

Nous ne nous dissimulons pas que l'effort considérable récemment tenté en matière d'assurance grêle par les Pouvoirs publics eût mérité de plus vastes développements et que notamment il eût été souhaitable de bien marquer tout ce qui, dans la législation nouvelle, indique une orientation vers un renforcement des tutelles administratives sur l'activité mutualiste agricole. Si nous nous sommes bornés à exposer les principes, c'est que l'œuvre est loin d'être achevée, qu'elle est en pleine évolution, que les textes d'application se succèdent... et se contredisent, et qu'il serait prématuré en conséquence de risquer une étude qui serait dès demain, à coup sûr, incomplète et vraisemblablement inexacte.

CHAPITRE XIV

LE STATUT FISCAL DE LA MUTUALITE AGRICOLE

Le Journal Officiel du 25 février 1934 a publié une question écrite de M. Blanc, député, que nous tenons à reproduire en tête de ce chapitre, en même temps que la réponse faite par le Ministre de l'Agriculture. L'une et l'autre définissent et délimitent en effet assez clairement l'objet du litige, — la seconde fournissant au surplus des éléments précieux de solution.

Question. — M. Prosper Blanc expose à M. le Ministre de l'Agriculture qu'une mutuelle-incendie agricole fondée depuis quarante ans a des adhérents qui ont changé de situation et qu'en raison de leur âge, ils n'exploitent presque plus; et demande : 1° si ces adhérents peuvent être maintenus à la Société comme assurés; 2° s'il y a un minimum de surface d'exploitation pour pouvoir être adhérent à une mutuelle-incendie agricole; 3° quelles sont les professions connexes à l'agriculture permettant le classement comme adhérent à une mutuelle-incendie agricole; 4° si une automobile achetée par un cultivateur, pour transporter ses produits agricoles et se déplacer pour ses besoins, peut être assurée à une mutuelle-incendie agricole; 5° si une maison agricole assurée à une mutuelle-incendie agricole peut abriter une automobile spécialement affectée au tourisme ou à un voyageur de commerce.

Réponse. — 1° Une mutuelle-incendie fonctionnant conformément à la loi du 4 juillet 1900, ne devant couvrir que les risques agricoles, ne peut conserver ses adhérents qui ont changé de situation depuis la date de fondation de cette mutuelle ou qui, en raison de leur âge, n'exploitent presque plus, que si ces derniers exercent toujours une profession agricole, si modeste que soit leur exploitation, ou une profession connexe à l'agriculture; c'est donc pour chacun de ces assurés une question d'espèce, au sujet de laquelle la Mutuelle doit solliciter l'avis de l'administration et de l'enregistrement; 2° il n'a pas été fixé de minimum de surface d'exploitation en ce qui concerne les assurances mutuelles agricoles, mais il faut qu'il s'agisse bien d'une exploitation agricole et non, par exemple, d'un jardin d'agrément; 3° les professions connexes à l'agriculture, auxquelles peut s'étendre l'assurance mutuelle agricole, sont celles des petits artisans ruraux, énumérés à l'article 9 du décret du 9 février 1921, relatif à l'application de la loi du 5 août 1920 concernant le crédit agricole; 4° une automobile acquise par un agriculteur pour le transport de ses produits agri-

coles et pour les déplacements nécessaires à son exploitation, semblerait pouvoir être assurée par une mutuelle, du moins si elle sert principalement à des transports agricoles. Toutefois, l'administration de l'enregistrement estime que l'automobile ordinaire ne constitue pas, en principe, un risque agricole, même lorsqu'elle appartient à un agriculteur; 5° la maison d'un agriculteur assurée par une Mutuelle agricole peut abriter une automobile affectée au tourisme ou servant à un voyageur de commerce, mais cette voiture ne peut évidemment pas être assurée par la Mutuelle; en outre, l'immeuble contenant le garage ne peut être assuré par une Mutuelle que si sa destination est principalement agricole. Toutes les indications qui précèdent sont données sous l'avis de l'administration de l'enregistrement et, en cas de litige, de l'interprétation des tribunaux compétents.

Dans son numéro du 15 avril 1934, *La Prime*, excellent interprète des thèses soutenues par les Compagnies, a longuement commenté cette réponse et prétend en tirer un certain nombre de conséquences qu'elle range sous plusieurs chefs que nous adopterons nous-mêmes pour simplifier la discussion.

Définition du risque agricole.

Une Caisse mutuelle fonctionnant sous le régime de la loi du 4 juillet 1900, écrit *La Prime*, ne doit couvrir que les risques agricoles. Et ne sont agricoles que les risques rattachés *directement* à une « exploitation agricole, c'est-à-dire que le Ministre de l'Agriculture rejette définitivement l'interprétation suivant laquelle la qualité d'agriculteur serait rattachée à la personne... C'est donc bien la condamnation définitive de toute tentative tendant à détacher la « qualité » du risque de la chose assurée ».

En d'autres termes, l'article de *La Prime* oppose les deux définitions possibles du risque agricole : d'après une première conception, serait risque agricole tout risque encouru par un agriculteur, le caractère de la personne qui assume les conséquences virtuelles du risque suffisant à qualifier celui-ci. Dans un second sens, le risque agricole ne pourrait être déterminé comme tel qu'en raison de la nature spécifique de la chose assurée.

Faisons ici deux remarques préliminaires.

a) Cette seconde acception ne peut s'appliquer qu'aux assurances des choses : à l'incendie, à la mortalité du bétail, à la grêle, à certaines catégories d'assurance de responsabilité. Mais elle reste entière-

rement étrangère à l'assurance contre les accidents du travail, par exemple, pour laquelle on sera obligé de faire appel à une autre notion, et puisqu'aussi bien il ne s'en trouve que deux en présence, de recourir à la qualification du risque par la personne qui en assume légalement la charge. Ainsi, même à supposer que la nature intrinsèque de la chose assurée doive, dans tous les cas où cela est possible, servir de fondement juridique à la détermination du risque, il existe des cas où, par nécessité, on devra se résigner « à détacher la qualité du risque de la chose assurée » pour reprendre l'expression même de l'auteur de l'article.

b) Il importe de souligner qu'il est pour le moins abusif de prétendre tirer les conséquences que nous venons de formuler d'après *La Prime*, du texte de la réponse faite par M. le Ministre de l'Agriculture à la question écrite posée par M. Blanc.

Rappelons en effet les termes de cette réponse : « Une Mutuelle incendie, fonctionnant conformément à la loi du 4 juillet 1900, ne devant couvrir que les risques agricoles, ne peut conserver ses adhérents qui ont changé de situation depuis la date de la fondation de cette Mutuelle ou qui, en raison de leur âge, n'exploitent presque plus, que si ces derniers exercent toujours une profession agricole, si modeste que soit leur exploitation, ou une profession connexe à l'agriculture. »

Rien ici qui puisse surprendre. C'est la simple application des principes qui sont à la base de la Mutualité 1900; mais la conséquence que prétend déduire notre auteur contredit formellement la prémisse. Car si l'agriculteur « retiré des affaires » ne peut plus s'assurer à une Mutuelle agricole, c'est parce qu'il n'est plus agriculteur. Et de même pour l'ouvrier agricole qui a changé de profession. Du jour où il a changé de profession, il a cessé — n'est-ce pas une tautologie? — d'être ouvrier agricole et par conséquent de pouvoir être garanti par une Mutuelle.

Où voit-on intervenir ici la chose assurée? C'est le changement apporté dans le caractère professionnel de la personne assurée qui affecte le risque.

Si bien qu'au lieu de conclure comme le fait l'article, nous serions justifiés à tirer du texte invoqué une conséquence diamétralement contraire. En réalité, dans le cas visé par M. le Ministre de l'Agriculture, c'est la qualité de la personne qui fait la qualité du risque.

Mais nous voulons être beaux joueurs et nous n'avons d'autre dessein que de tenter d'élucider ce vieux problème : à quels éléments faut-il s'attacher pour discerner si un risque est ou non agricole ?

Il est d'une bonne méthode de fractionner les difficultés pour les mieux résoudre. Au lieu donc de statuer dès l'abord pour l'ensemble des risques comme l'a prétendu faire l'article de *La Prime*, nous allons examiner l'une après l'autre chaque catégorie de risques.

Les risques spécifiquement agricoles.

a) Nous classerons dans une première catégorie les risques qu'il est permis d'appeler risques spécifiquement agricoles. C'est du reste la désignation adoptée par la *Revue de l'Enregistrement, des Hypothèques, du Timbre et du Domaine* (1) et par le *Répertoire de l'Enregistrement*.

Ici aucune objection ne saurait prévaloir contre la thèse de *La Prime*. Il s'agit bien d'un risque qui est agricole par le caractère et la nature même de la chose assurée.

Qu'il s'agisse des risques atmosphériques (grêle, gelée, trombes, inondations) pour autant qu'ils sont assurables, ou du risque de mortalité du bétail, il ne peut être mis en doute qu'il s'agit bien là, et proprement, de risques agricoles.

La doctrine est unanime sur ce point. Il serait superflu d'insister. Notons d'ailleurs que c'est avant tout à ces risques spécifiquement agricoles que songeait le législateur de 1900. Il suffit pour s'en convaincre de relire l'exposé des motifs du projet de M. Viger.

Il s'ensuit que lorsqu'on a affaire à un risque spécifiquement agricole, il n'est nul besoin de rechercher le caractère professionnel de la personne qui en assume la charge. Un industriel qui possède à la campagne un château où il passe deux mois de la saison ne saurait assurer ce château contre l'incendie à une Caisse locale d'assurance mutuelle agricole; par contre, il peut parfaitement assurer contre la grêle un verger par exemple, de même que contre la mortalité les vaches qui répondent aux besoins en lait de sa famille ou de son personnel.

Encore une fois, c'est ici la nature de la chose qui détermine le

(1) Recueil mensuel n° 502, août 1932.

caractère du risque. Et nous nous trouvons dès lors en accord avec *La Prime*. Dans la classe des risques spécifiquement agricoles, c'est la chose seule qui doit retenir l'attention et servir à faire la discrimination qu'impose la loi de 1900. Il faut noter cependant que l'élément personnel apparaît déjà dans ce risque. C'est ainsi qu'un équidé ne pourra être admis par une Caisse locale à l'assurance contre la mortalité que si son utilisation est agricole. Et il n'est pas d'autre moyen d'acquérir une certitude à cet égard que de rechercher le caractère de l'activité professionnelle de son propriétaire. Un cheval qui sert à un commerçant pour le besoin de son commerce ou à un ancien officier pour ses promenades du matin, ne serait assurément pas susceptible d'être assuré en loi de 1900. C'est donc très justement que l'Enregistrement a décidé, le 26 février 1901, de refuser de considérer comme risques agricoles les animaux appartenant aux médecins, boulangers, notaires, vétérinaires, etc. (cité par Lefebvre). Cette difficulté ne se présente évidemment pas quand il s'agit du bétail proprement dit.

Les risques d'Accidents du Travail.

A l'opposé de cette catégorie de risques spécifiquement agricoles, nous trouvons celle des accidents du travail.

Il ne s'agit plus de rechercher la nature de la chose assurée, puisque, nous l'avons déjà indiqué, l'assurance ne porte pas sur une chose, mais a pour objet la garantie d'un risque d'exploitation. Le risque professionnel, qu'on tend à élargir jusqu'à le faire se confondre avec le risque social dont il serait une des parties constitutives, n'a pas d'assise matérielle. Il est au contraire entièrement orienté vers la personne qui assume la charge du risque. Il apparaîtrait donc normal de s'adresser à la personne et, d'une manière plus précise, de rechercher le caractère de son activité professionnelle pour savoir si le risque est ou non agricole et, par voie de conséquence, s'il peut ou non être couvert par une Caisse 1900.

Mais ici, non plus que dans la catégorie précédente, il n'y a place pour l'incertitude. C'est que des textes fort précis sont intervenus en notre espèce qui délimitent de la manière la plus nette la sphère d'action des Caisses mutuelles agricoles d'assurance contre les accidents du travail.

Celles-ci doivent, en effet, s'en tenir très strictement à l'énumération contenue dans l'article premier de la loi du 15 décembre 1922, modifié et complété par l'article premier de la loi du 30 avril 1926.

Rappelons que sont soumis au régime institué par ce texte (qui ne fait au reste qu'étendre, sous réserve de certaines adaptations, l'application de la loi du 9 avril 1898 à l'agriculture) :

Toutes les exploitations agricoles, de quelque nature qu'elles soient.

Les exploitations d'élevage, de dressage, d'entraînement, les haras.

Les entreprises de toute nature, les bureaux, les dépôts ou magasins de vente se rattachant à des syndicats ou exploitations lorsque l'exploitation agricole constitue le principal établissement.

Les sociétés coopératives agricoles régies par la loi du 5 août 1920.

Les sociétés à caractère coopératif, dites fruitières.

Les caisses mutuelles d'assurance agricole constituées conformément à la loi du 4 juillet 1900.

Les caisses mutuelles de Crédit agricole.

Il faut ajouter les petits artisans ruraux désignés par l'article 9 du décret du 9 février 1921, mais nous aurons l'occasion de revenir assez longuement sur ce point lorsque nous devrons traiter des professions connexes à l'agriculture.

Pour l'instant, il n'est que de souligner à nouveau que la même certitude se retrouve en matière d'accident du travail qu'en matière de risques spécifiquement agricoles : toutes les personnes physiques et morales qui se trouvent assujetties à la loi du 15 décembre 1922 parce qu'expressément désignées par elle, peuvent, pour se garantir des risques définis par la loi, s'adresser aux Mutuelles 1900. Cela résulte de l'article 11 qui énonce toutefois que les sociétés qui désirent être admises à couvrir les risques de mort et d'incapacité permanente doivent au préalable se soumettre au régime institué par l'article 27 de la loi du 9 avril 1898.

Les risques « individuels ».

Une troisième catégorie de risques contigüe à la précédente comporterait, par contre, une certaine marge d'incertitude.

Il s'agit de l'assurance individuelle qui accorde une garantie de droit commun, avec paiement, en cas de sinistre, d'indemnités forfaitaires.

Fidèles à notre méthode d'analyse, nous distinguerons plusieurs sortes d'assurances individuelles.

Il y a l'assurance individuelle qu'on pourrait appeler « professionnelle ». Elle était très largement pratiquée par les Caisses avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 décembre 1922. Jamais elle ne fut sérieusement contestée. Sans doute aurait-on pu arguer, comme n'aurait pas manqué de le faire l'auteur de l'article de *La Prime*, de l'absence de « chose », de cette chose si indiscutablement agricole qu'elle pût être à la fois l'objet du contrat et la base du droit ouvert à la Mutuelle.

Il s'agit en effet d'une assurance strictement personnelle, mais ce qui établit à n'en pas douter le caractère très purement agricole du risque, c'est que l'assurance garantissait l'agriculteur en tant qu'agriculteur et en tant qu'exposé de ce fait à des accidents occasionnés par les exigences de sa profession.

On aurait certes pu mettre en doute — avec un semblant de raison, il faut l'avouer — que les auteurs de la loi de 1900 aient songé à promouvoir la création de mutuelles accidents. Il reste que l'expression employée par cette loi est absolument générale et ne comporte pas d'exclusion de risques, sinon de risques non agricoles. Il serait inopérant de prétendre, comme le faisait à l'article « assurances » une précédente édition du *Répertoire de l'Enregistrement*, que le risque accident n'est pas spécial à la profession agricole. Car ce qui est bien spécial à la profession agricole, c'est l'accident agricole. Or, c'est l'accident agricole que garantissaient les polices individuelles offertes par les mutuelles avant le 1^{er} septembre 1924, — en plein accord d'ailleurs avec les Pouvoirs Publics qui ne pouvaient que considérer favorablement la tâche d'adaptation ainsi entreprise. L'« individuelle » était le pont qui conduisait tout naturellement le cultivateur à la police loi.

Quand donc, maintenant encore, une caisse locale consent à un cultivateur qui n'est pas assujetti obligatoire à la loi du 15 décembre, une police individuelle le garantissant en droit commun contre les accidents professionnels qui peuvent le frapper, lui ou les membres de sa famille, elle reste dans le cadre de la loi de 1900.

Encore une fois, le risque défini par un contrat de cette nature est incontestablement un risque agricole. Et il n'est aucune raison de l'écarter du bénéfice de la loi précitée. D'une part, en effet, les termes

employés par le législateur sont très généraux et, en second lieu, la déclaration du rapporteur au Sénat, M. Mir, est extrêmement nette : « Tous les risques agricoles sans exception, l'incendie, la grêle, les gelées, la mortalité des bestiaux et *tous autres qui menacent la profession* peuvent faire l'objet d'une société mutuelle agricole. »

Les risques extra-professionnels.

La question devient évidemment plus délicate lorsqu'on a affaire à des contrats de l'espèce qu'on dénomme dans la pratique courante « contrats complémentaires ». Il ne s'agit plus d'assurer les agriculteurs contre des risques qui résultent directement de l'exercice de leur profession, mais au contraire de prolonger en quelque sorte la garantie du risque professionnel jusqu'à la faire couvrir un risque non professionnel ou qui du moins ne l'est plus directement.

En réalité, ce qui rend la discussion malaisée dans ce domaine, c'est que la plupart des opposants, qu'ils soient fonctionnaires ou porte-paroles des grandes compagnies, raisonnent dans l'abstrait, en considérant le droit sans se soucier du fait.

Or, le droit, s'il a pour fonction de régenter les faits, doit se garder de perdre le contact avec eux.

Qu'est-ce donc, dans les faits, qu'un contrat complémentaire ? C'est un contrat qui assure non plus simplement l'activité professionnelle, mais l'activité extra-professionnelle et comme marginale d'un individu.

Avant de rechercher si une mutuelle agricole a le droit de consentir pareil contrat, demandons-nous quels sont les motifs qui ont incité certaines caisses à le pratiquer.

Plutôt que d'argumenter, nous donnerons deux exemples :

Une paysanne d'un département de l'Ouest dont la ferme n'était pas trop éloignée du village, avait coutume de commencer sa journée en allant entendre la messe. Un matin d'hiver, alors qu'il y avait du verglas, elle glissa sur une marche de l'église, tomba malheureusement et se cassa un bras. La fracture ne put être réduite de façon satisfaisante et laissa une incapacité permanente partielle. La caisse refusa de prendre en considération ce sinistre, prétendant — légitimement, semblait-il — qu'il n'était survenu ni sur le lieu ni à l'occasion du travail. Elle dut payer cependant, l'enquête de justice de paix ayant

démontré que la paysanne profitait de son passage au bourg pour faire ses provisions et qu'au moment de l'accident elle portait précisément son panier au bras.

Autre exemple. Un cultivateur s'en va, *un dimanche*, passer quelques heures dans un café du bourg voisin. Il boit plus que de raison sans doute. Toujours est-il qu'en rentrant le soir, il tombe lourdement et se blesse.

Accident extra-professionnel, va-t-on dire? Non pas, car avant de repartir pour la ferme, ce cultivateur était passé chez le bourrelier où il avait pris un licol précédemment mis en réparation. Il n'y eut pas même procès, la mutuelle ayant estimé juste et judicieux de payer en application du contrat-loi.

Quelle conclusion tirer de ces deux cas, sinon que la frontière existant entre l'activité professionnelle et l'activité non professionnelle d'un cultivateur est imprécise et mouvante. Ajoutons que la fraude a ici belle carrière et qu'il serait souvent pour le moins malaisé de prouver qu'un accident n'est pas survenu durant l'exercice normal de la profession.

C'est dès lors pour éviter des contestations extrêmement irritantes et qui ne pourraient qu'ébranler l'esprit mutualiste, que certaines régionales ont décidé d'établir des annexes aux contrats-loi par lesquelles elles déclarent accorder une garantie supplémentaire.

Qu'on ne leur fasse pas l'injure de penser qu'elles ont recherché en cela la souscription de polices profitables. La cotisation s'établit par une fraction extrêmement faible de la cotisation principale : tant il est vrai qu'il n'est pas à proprement parler de limite entre l'activité professionnelle et l'activité non professionnelle d'un cultivateur.

S'il était besoin de rechercher un fondement juridique à ces contrats, nous dirions qu'il ne peut exister d'application plus justifiée de l'adage de droit : le principal emporte l'accessoire.

Au surplus, n'aperçoit-on pas quelles conséquences entraînerait la méconnaissance de ce principe? Un cultivateur qui désirerait être à l'abri de ces distinctions trop subtiles et être garanti « dans tous les cas » se verrait obligé de souscrire un second contrat à une compagnie. N'est-ce pas le cas de rappeler les développements si sensés et d'une psychologie si juste dont M. Forni, rapporteur à la Chambre, entoura ce thème « Le paysan répugne au formalisme, et il ne peut facilement se plier à l'esprit bureaucratique ».

Il ne semble d'ailleurs pas nécessaire d'insister outre mesure. L'article de la *Revue de l'Enregistrement* déjà cité, après avoir posé le principe « les sociétés mutuelles doivent limiter leur garantie aux seuls accidents produits dans l'exercice de la profession agricole ou à l'occasion de cette profession », s'applique à en déduire quels contrats les caisses d'assurance mutuelle agricole ne peuvent songer à pratiquer.

Or, la police individuelle et la police complémentaire sont omises, — nous pouvons dire volontairement omises. C'est donc que l'Enregistrement se rallie à une thèse qui se réclame plus encore du bon sens que de la justice.

Cependant, certaines régionales, sous l'impulsion des Caisses centrales, soucieuses de ne pas outrepasser les cadres de la loi qui les régit, — dussent-elles s'y trouver à l'étroit, — ont tenu à mettre à la disposition de leurs sociétaires un système de contrat extra-professionnel dont la validité ne pût être mise en doute. C'est la raison qui les a incitées à juxtaposer à leur organisation 1900 une société mutuelle selon la loi de 1867. Il est à noter que, grâce à la juxtaposition réalisée, les formalités « bureaucratiques », pour reprendre l'expression de M. Forni, et les « paperasseries » ont pu être réduites au minimum, — ce qui ne rend d'ailleurs pas moins fâcheuses les conséquences de cette concession faite à l'administration des Finances.

Il existe cependant des cas où la question de la garantie extra-professionnelle se pose d'une manière plus complexe et plus délicate que nous ne l'avons envisagée jusqu'à présent.

Car nous n'avons considéré que la situation. — à vrai dire la plus courante — d'un cultivateur qui n'est que cultivateur. Son activité extra-professionnelle est donc réduite à ses loisirs — pour autant qu'on puisse dire qu'un cultivateur a des loisirs, car il est trop certain que cette expression ne peut être entendue dans le même sens à la campagne et à la ville, où la durée du travail est réglementée.

Or, un cultivateur peut, à côté de son activité principale, exercer une autre activité qui ait, sinon un véritable caractère professionnel, du moins un caractère de productivité non contestable.

Nous parlerons sous la rubrique « risques mixtes » des petits commerces rattachés à l'exploitation. La solution qui vaut pour l'incendie vaut pour l'accident, avec cette réserve que seuls les ouvriers

ou employés préposés à une tâche authentiquement agricole peuvent se prévaloir de la loi du 15 décembre 1922 et sont par conséquent susceptibles d'être garantis par un contrat souscrit à une mutuelle. À supposer, ce que nous verrons, qu'un petit commerce puisse être considéré comme une exploitation accessoire dont il est loisible de lier le sort à celui de l'exploitation principale. — si un domestique est attaché pour une part importante au service de la « boutique », pour cette part même il est soumis à la loi du 12 avril 1906 et par conséquent soustrait à l'empire de la loi du 15 décembre 1922.

Il s'ensuit que pour savoir si un cultivateur est garanti, dans tous les cas où sa responsabilité se trouve engagée du fait du risque professionnel défini par la loi du 9 avril 1898, par le contrat qu'il a souscrit à une mutuelle agricole, il n'est que de se poser la question : est-ce que son activité professionnelle est toute entière comprise dans le cadre qui a été tracé par l'article premier de la loi du 15 décembre 1922?

Pour ne pas demeurer dans l'abstrait, prenons ces mêmes exemples que nous propose comme particulièrement typiques l'article précité de la *Revue de l'Enregistrement*. Il s'agit, nous dit-on, d'accidents qui ne se rattachent pas à une exploitation agricole « tels que charrois pour autrui, exploitation de carrière, etc., et les accidents de chasse ».

Il arrive très souvent qu'un fermier ou un métayer effectue des charrois pour le compte du propriétaire, en vertu d'une clause du bail qui, dans nombre de régions, est de style. Il ne fait pas de doute alors que ces charrois sont liés de la façon la plus étroite à l'activité professionnelle du cultivateur et constituent un risque authentiquement agricole. Il en est de même lorsque ces charrois sont faits à titre d'entr'aide mutuelle. Voici un cas qui se présente très souvent dans la pratique. Un petit fermier qui n'a pas de cheval demande à son voisin de lui faire un charroi. Il le paiera en travail au moment de la moisson. L'entr'aide mutuelle est formellement prévue dans la loi du 15 décembre 1922 depuis l'additif du 30 avril 1926. Par conséquent, aucune contestation n'est possible.

Mais il peut très bien se faire aussi que durant l'hiver un cultivateur accepte, « pour gagner quelques sous » et pour « utiliser ses chevaux », de faire quelques charrois rémunérés. La question de la validité du contrat souscrit à une mutuelle agricole paraît alors, à première vue, assez embarrassante. Elle ne l'est pas cependant, si

l'on prend soin de s'en référer au principe d'après lequel les sociétés régies par la loi du 4 juillet 1900 sont admises à couvrir tous les risques de la loi du 15 décembre 1922.

Dès lors, il suffit d'interroger cette loi elle-même. Or, si nous relisons attentivement le texte de l'article premier, nous y trouvons expressément formulé l'adage de droit déjà cité : « l'accessoire suit le sort du principal ». L'article premier poursuit en effet son énumération en ces termes : « ... les entreprises de toute nature... se rattachant à des syndicats ou exploitations agricoles, lorsque l'exploitation agricole constitue le principal établissement ». Ainsi, des entreprises annexes à l'exploitation agricole qui devraient normalement être régies par la loi du 9 avril 1898 ou celle du 12 avril 1906, sont cependant « rattachées » à l'exploitation agricole et par suite au régime institué par la loi du 15 décembre 1922. Ceci à la condition toutefois que le caractère de principal établissement applicable à cette exploitation soit bien établi (1).

C'est donc encore ici affaire d'appréciation et question d'espèce, mais il apparaît qu'on devra surtout s'attacher à ces divers éléments : l'entreprise annexe (qu'elle ait un caractère industriel ou commercial) devra être liée très étroitement à l'entreprise principale, et ne s'exercer qu'en fonction de l'entreprise principale. Il en sera ainsi si les chevaux de l'exploitation agricole servent accessoirement à des transports pour autrui, si l'exploitation d'une carrière a lieu avec le même personnel que l'exploitation agricole et si, sans avoir pour unique objet de fournir des matériaux pour d'éventuelles constructions de bâtiments agricoles sur cette même exploitation, la carrière a une utilisation presque exclusivement agricole (2). Un autre élément à envisager est le temps du travail consacré à l'exploitation annexe par rapport à celui qui est voué à l'exploitation principale. Il ne saurait s'agir ici d'instituer une règle mathématique rigide. Cependant l'on devra veiller à ce que le pourcentage soit faible. Il ne fait pas de

(1) La circulaire interministérielle du 28 septembre 1923 subordonne l'application de la loi du 15 décembre 1922 à la double condition que voici : 1° rattachement à l'exploitation agricole; 2° caractère de principal établissement applicable à cette exploitation.

(2) La Chambre des Requêtes de la Cour de Cassation, dans un arrêt du 5 juin 1934, a décidé que l'accident survenu dans une sablière comprise dans une exploitation agricole devait être considéré comme un accident agricole : « Attendu que... les agriculteurs qui ont une sablière vendent le sable comme un produit de leur propriété; que cette vente est une des formes d'exploitation de la propriété rurale... »

doute, en effet, que si la fraction était du tiers ou du quart par exemple, il deviendrait nécessaire de recourir à un second contrat qui s'appliquerait aux risques de l'exploitation annexe (loi du 9 avril 1898 ou loi du 12 avril 1906).

Un troisième élément doit être retenu, c'est l'importance des ressources qui proviennent de l'exploitation annexe par rapport à celles qui sont produites par l'exploitation principale. Bien entendu, on devra ici encore veiller à ce que la fraction obtenue soit faible.

Enfin, un quatrième élément nous est très utilement suggéré par le *Traité Fiscal* de Lefebvre, — c'est celui de la divisibilité des risques. Lorsque deux risques de nature distincte se trouvent assemblés, la question doit être posée de savoir s'ils ne sont pas si étroitement liés qu'on ne puisse les disjoindre. Mais citons notre auteur qui est considéré comme la plus haute autorité en matière de fiscalité d'assurances et que nous sommes heureux dès lors de pouvoir opposer à l'auteur de l'article de la *Revue de l'Enregistrement*.

« En ce qui concerne les risques..... qui présentent simultanément le caractère de risques agricoles et de risques industriels, l'immunité reste acquise aux sociétés mutuelles qui les prennent à leur charge si, s'agissant de risques indivisibles, les objets assurés ont principalement une destination agricole : ainsi les chevaux utilisés par un agriculteur concurremment aux travaux des champs et au transport de marchandises peuvent être considérés comme destinés à une entreprise agricole; par contre, si les animaux appartenaient à un commerçant ou à un industriel qui, accessoirement, les louerait à un cultivateur, la société mutuelle ne pourrait être admise à les garantir sans perdre le bénéfice de l'exonération (1). »

(1) Le fisc, sans faire entrer en ligne de compte ces diverses considérations (parfois à vrai dire difficilement appréciables : mais ses agents ne sont-ils pas passés maîtres dans l'art d'interpréter les signes extérieurs?) s'en tient au souci par ailleurs fort louable de ne pas se contredire.

Dans une lettre que nous citerons plus loin, en date du 5 février 1932, adressée au Ministre de l'Agriculture, le Ministre du Budget écrit sur ce point :

« Mon département ne saurait, sans se mettre en contradiction avec lui-même, considérer comme agricoles des risques dérivant de charrois faits par un agriculteur pour le compte d'autrui ou de l'exploitation de carrières en vue de la vente des matériaux extraits; en effet, ces actes relèvent, en principe, des professions soumises à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, ainsi qu'à la taxe sur le chiffre d'affaires » (Q. E. 10 février 1928; R. M. F. à MM. Brager de la Ville Moysan, sénateur, J. O. du 12 juin 1930. Déb. Sén., p. 1.303, et de Monicault, député, J. O. du 10 mars 1928, Déb. Ch., p. 1.376), à moins que ceux qui les exécutent ne remplissent les conditions exigées par l'article 42 des lois codifiées relatives aux impôts sur les revenus (décret du 15 octobre 1926) et par l'article 13 de la loi du 30 décembre 1928, auquel cas ils sont exonérés de ces deux impôts et ne sont passibles que de l'impôt sur les traitements et salaires; mais, en aucune hypothèse, les actes en question ne sont, au point de vue fiscal, considérés comme relevant d'une profession agricole. »

Le même principe servirait à résoudre la question controversée des accidents de chasse. Un rabatteur blessé bénéficie-t-il de la loi du 15 décembre 1922? Ou doit-il établir la faute du chasseur moyennant quoi il pourra réclamer le montant intégral du préjudice par lui subi, en application de l'article 1382 du Code Civil? Une doctrine bien assise, puisqu'elle se réclame de l'autorité de M. Sachet, établit que « la chasse, surtout lorsqu'elle est (nous serions tentés d'écrire : du moins quand elle est...) pratiquée par un cultivateur, doit être considérée non comme un sport, mais comme un travail faisant partie intégrante de l'exploitation. Le gibier doit être considéré comme le produit animal du sol sur lequel il se trouve au moment où il est tué. Dès lors la chasse peut être assimilée à la cueillette des fruits sauvages et des champignons » (1). Une jurisprudence abondante (Nancy, Bordeaux, Melun) a confirmé cette doctrine.

La doctrine des Finances.

Cependant, l'Enregistrement, qui ne conteste pas que l'esprit et la lettre de la loi du 4 juillet 1900 commandent une interprétation libérale, croit pouvoir contester le bien-fondé de l'application à notre espèce du principe « *accessorium sequitur principale* ».

Il existe un document capital où se trouve très nettement indiquée l'attitude prise par les agents du fisc à l'encontre des thèses mutualistes dont M. le Ministre de l'Agriculture s'était fait l'éloquent interprète. Il s'agit de la lettre écrite par M. le Ministre du Budget à son collègue de l'Agriculture, le 5 février 1932, au sujet de certain différend survenu en Bretagne.

« Dans une dépêche du 12 novembre 1931 que vous m'avez adressée
« en réponse à ma communication du 1^{er} juin 1931, vous avez bien
« voulu m'exposer votre manière de voir sur la nature des risques
« que les Sociétés d'assurances mutuelles agricoles peuvent garantir
« sans perdre le bénéfice des immunités fiscales prononcées par la loi
« du 4 juillet 1900.

« Vous estimez que, pour définir le risque agricole, il est nécessaire de tenir compte, à la fois, des déclarations faites au moment

(1) *Traité de la Législation des Accidents du Travail.*

« du vote de la loi précitée et des particularités propres à la profes-
« sion agricole.

« Or, il résulte des précisions apportées à la tribune du Sénat par
« M. Eugène Mir, rapporteur, que la loi du 4 juillet 1900 n'a entendu
« exclure aucun des risques contre lesquels peuvent avoir à se garan-
« tir les agriculteurs et que « tous les risques agricoles sans excep-
« tion, l'incendie, la grêle, les gelées, la mortalité des bestiaux, et
« tous autres qui menacent la profession peuvent faire l'objet d'une
« Société mutuelle agricole ».

« Ayant fait ressortir le but de la loi, vous estimez que, pour pré-
« ciser dans quelles circonstances un risque présente un caractère
« agricole, il faut principalement tenir compte de l'élément subjectif ;
« à votre avis, les risques courus par les agriculteurs sont, en prin-
« cipe, des risques agricoles ; spécialement en matière d'accident, il
« serait, en raison de la multiplicité des actes accomplis dans l'exer-
« cice de la profession, contraire à la réalité d'établir une discrimi-
« nation entre les accidents qui ont le caractère objectivement agri-
« cole et ceux qui ne l'ont pas ; tous les accidents survenus à l'agri-
« culteur, à sa famille ou à son personnel et qui se rattachent à
« l'exploitation agricole, doivent, d'après vous, être compris dans le
« risque agricole.

« D'autre part, vous faites observer que, comme la jurisprudence
« l'a reconnu en matière d'accident du travail agricole, il y a lieu,
« dans le domaine des assurances agricoles, de faire l'application du
« principe que l'accessoire suit le principal. Par suite, dans votre opi-
« nion, ont un caractère agricole les accidents survenus au cours
« d'opérations qui n'ont pas de lien avec l'exploitation, mais qui, en
« fait, sont l'accessoire d'autres opérations manifestement agricoles.
« Au contraire doivent être exclus tous ceux qui résultent d'une acti-
« vité indépendante de la profession et qui ne peuvent lui être atta-
« chés d'après les habitudes reçues.

« J'ai l'honneur de vous faire part des observations que me con-
« duit à formuler un examen très attentif du statut des Sociétés mu-
« tuelles agricoles et des considérations développées dans votre
« dépêche.

« Tout d'abord, il me paraît difficile de donner au risque agricole
« une définition précise permettant d'englober les différents dom-
« mages qui peuvent, en fait, atteindre les agriculteurs soit dans

« leur personne, soit dans leurs biens. J'admets, à cet égard, qu'il
« convient, dans le doute, de se référer à l'intention du législateur
« pour distinguer ceux de ces risques qui peuvent être légalement
« pris en charge par les Sociétés mutuelles, de ceux qui ne rentrent
« pas dans cette catégorie.

« Mais, sous cette réserve, je ne puis considérer avec vous que, par
« le fait même qu'un risque est encouru par une personne exerçant
« la profession d'agriculteur, ce risque doit, en principe, être regardé
« comme un risque agricole.

« Comme vous l'indiquez dans votre dépêche, le législateur a voulu
« favoriser les Sociétés mutuelles dont l'objet est de garantir tous les
« risques qui menacent la profession agricole. On est donc amené à
« ranger dans cette catégorie d'une part les risques spécifiquement
« agricoles, c'est-à-dire ceux qui ne se rencontrent pas dans les autres
« branches de l'activité humaine, d'autre part les risques d'une autre
« nature, *mais seulement dans la mesure où les agriculteurs s'y trou-*
« *vent exposés en raison de l'exercice de leur activité professionnelle*
« *ou à l'occasion de cette activité.*

« Par ailleurs, il n'est pas possible d'admettre l'application que
« vous entendez donner au principe « *accessorium sequitur prin-*
« *cipale* ».

« Cet adage ne s'applique, en effet, que lorsque, entre deux faits
« considérés abstractivement, il existe des rapports de cause à effet
« tels que l'un ne se produit que comme la conséquence nécessaire
« de l'autre.

« Or, dès l'instant que, pour attribuer à un risque déterminé le
« caractère de risque agricole, il faut envisager, non pas la personne
« même de l'agriculteur, mais la profession qu'il exerce, on ne peut
« regarder comme agricoles des risques qui sont sans lien direct et
« nécessaire avec la profession agricole. L'application que vous faites
« du principe sus-énoncé, en raison de la qualité même de l'assuré,
« n'aboutit donc à rien moins qu'à englober parmi les risques agri-
« coles des risques qui n'ont aucun rapport avec l'agriculture et que
« les agriculteurs encourent uniquement dans des actes accomplis en
« dehors de l'exercice normal de leur profession. »

A vrai dire, la doctrine très restrictive des Finances, non seule-
ment contredit les faits, mais elle en vient à contredire le droit, — et
aussi bien le droit formel tel qu'il ressort de l'acceptation étroite des

textes, que ce droit réel qui résulte des décisions de jurisprudence et qui n'est que le droit formel mis à l'épreuve des faits (1).

Nous ne nous attarderons pas à évoquer certaines lamentables erreurs qui ne peuvent avoir pour excuse que le souci, louable à certains égards, de « faire rentrer de l'argent » et aussi une trop évidente méconnaissance et une totale incompréhension des choses de la terre. Il faut reconnaître toutefois que les plus malencontreuses de ces décisions n'ont pas été maintenues ou ont été largement atténuées.

En réalité, il ne paraît pas niable — et nous opposons sur ce point la doctrine unanime (nouvelle édition du *Répertoire*, article précité de la *Revue de l'Enregistrement et Traité fiscal* de Lefebvre) à l'autorité du Ministre, — que dans la catégorie des Accidents du Travail et des risques individuels, l'orientation des recherches est nettement assignée par le texte du 15 décembre 1922. Toutes les fois qu'un cas n'est pas expressément prévu par l'article premier de cette loi, il y a lieu de rechercher non le caractère de la chose, ainsi que l'affirme *La Prime*, — puisqu'il n'y a pas de chose, — mais le caractère professionnel de la personne qui porte le fardeau du risque. Est-ce que la profession dominante de l'individu qui a un magasin de vente d'engrais ou qui fait des transports pour autrui, ou qui exploite une carrière, ou qui chasse, est une profession agricole? Est-ce que son exploitation agricole constitue bien le « principal établissement »? En d'autres termes, car on en revient toujours là : a-t-on affaire à un véritable, à un authentique cultivateur, ou à quelqu'un qui n'est cultivateur que par occasion, ou même qui se partage à égalité entre plusieurs professions, ou même encore qui est surtout cultivateur, mais qui tire une partie importante de ses ressources d'un commerce qu'il pratique « en annexe »?

Si l'on nous permet cet à peu près juridique, nous sommes ainsi amenés à dire que si, pour les risques spécifiquement agricoles, l'assurance était consentie « intuitu materiæ », au contraire, pour les risques d'accidents personnels, elle est accordée « intuitu personæ ».

(1) Pour prendre un exemple, la jurisprudence des accidents du travail est en effet très « extensive » ; elle gagne chaque jour et conquiert des activités « marginales » qui dépassent sensiblement le cadre tracé par les législations de 1898-1922. A telle enseigne que l'activité extra-professionnelle tend rapidement vers zéro, ce qui est après tout assez logique.

Les risques mixtes.

Nous allons maintenant aborder un domaine plus délicat où nous nous trouverons cette fois en désaccord quasi absolu avec l'auteur de l'article de *La Prime* et en désaccord partiel avec celui du chapitre « assurances » du *Répertoire de l'Enregistrement*.

Il s'agit de risques qu'adoptant la terminologie de ce *Répertoire* (1) nous qualifierons de risques mixtes — et où précisément nous nous trouverons obligés de faire appel à la fois à l'« intuitu personæ » et à l'« intuitu materiæ ».

Ce sont des risques qui ne sont pas agricoles par nature, qu'on rencontre dans d'autres professions que l'agriculture et qui se trouvent cependant liés en l'espèce à l'exercice de la profession agricole, en cela que c'est principalement dans l'exercice normal de leur profession ou à l'occasion de cette profession que les agriculteurs les encourent.

Eclairons par un exemple cette définition un peu vague : au premier rang des risques mixtes vient l'incendie. L'incendie n'est assurément pas un risque spécifiquement agricole, attendu qu'on le rencontre dans le commerce, dans l'industrie, dans les professions libérales aussi bien que dans l'agriculture. Et cependant l'incendie d'une grange est lié à la profession d'agriculteur non pas seulement comme le prétend le *Répertoire de l'Enregistrement* parce que c'est à l'occasion de la profession qu'on *risque* de mettre le feu à une grange, mais pour cette raison bien plus décisive qu'une grange ne se conçoit qu'en fonction de la profession d'agriculteur. Lors donc même que le feu aurait été mis accidentellement par un invité du dimanche, il resterait un *sinistre* agricole, réalisant un *risque* agricole.

Mais, nous dira-t-on, vous en revenez purement et simplement à la thèse émise et développée par *La Prime*, à savoir la qualification du risque par la nature de la chose assurée. Une grange est une « chose » dont l'usage ne peut être qu'agricole. Donc le risque que court le pro-

(1) A vrai dire, cette terminologie prêterait volontiers à équivoque, car on pourrait parfaitement entendre par « risques mixtes » — et c'est précisément ce que font MM. Roger et Jacques Lefebvre dans leur « *Traité fiscal des assurances* » — des risques « qui présentent simultanément le caractère de risques agricoles et de risques industriels ». Nous avons passé outre à cette ambiguïté parce que le fil conducteur de notre étude étant la distinction des assises matérielles et personnelles du risque, l'expression « risques mixtes » avait l'avantage de souligner la conciliation de ces deux éléments, par degré variable.

priété d'une grange est un risque sinon spécifiquement (car encore une fois l'incendie ne sévit pas que dans l'agriculture), du moins indiscutablement agricole.

Il s'ensuivrait bien entendu que la maison d'habitation du fermier, qui n'est pas par nature une chose agricole, ne serait pas susceptible d'être assurée par une mutuelle. Conséquence absurde d'un principe inexact.

En fait, dans la catégorie des risques mixtes, on doit retenir l'élément matériel (chose) et l'élément personnel (activité professionnelle de l'individu qui a la charge du risque), l'un réagissant sur l'autre suivant des incidences diverses et à des degrés qui varient constamment.

Qu'on nous pardonne d'aller chercher dans le vocabulaire philosophique une comparaison.

On sait qu'à la base de tout système philosophique se trouve une solution du problème de la perception.

Pour certains, la perception, c'est uniquement l'affaire de la « chose » perçue. On se souvient de la fameuse théorie de Condillac et de l'image par laquelle il l'illustra. Dans le même sens, bien qu'avec un plus vif souci de la nuance, Bergson pose une égalité entre perception et intuition, ce qui revient à dire que, par la perception, l'être qui perçoit cesse d'être lui-même et s'intègre par l'intuition au cœur même de la chose.

Pour les idéalistes, au contraire, de Platon à Kant, tout l'objet perçu est dans l'être qui perçoit (Platon) ou du moins l'apport de l'objet perçu est à ce point insignifiant et pour ainsi dire infinitésimal que par le fait d'une transposition et transformation totales, rien ne demeure de ce qui pouvait être originairement. Seuls subsistent le cadre, et la « catégorie » (Kant), c'est-à-dire l'esprit qui perçoit.

Dans l'entre-deux, se situe le système d'Aristote qui est aussi celui de Descartes (lequel usait, il est vrai, pour concilier la matière et la pensée, de l'intermédiaire des esprits animaux), mais qui est surtout le système du bon sens. La perception n'est ni le percevant ni le perçu, mais la rencontre et quasiment la fusion du percevant et du perçu, la part de l'un et de l'autre variant d'ailleurs selon les cas; quand l'influence du percevant l'emporte trop considérablement, on aboutit aux erreurs des sens, à l'hallucination...; quand le perçu

exerce un empire qui excède le normal, on aboutit à l'intuition mystique ou encore à l'automatisme.

Les mêmes oscillations se révèlent en notre domaine plus concret de la technique d'assurance. Entre la qualification par la chose et la thèse extrême que serait la qualification par la personne (l'une et l'autre étant, d'ailleurs, à la limite, exactes comme nous l'avons vu pour les risques spécifiquement agricoles et les risques d'accidents personnels), il y a la place du bon sens : rencontre de la personne et de la chose.

Et ceci se remarque bien dans la première classe des risques mixtes qui comprend les divers risques d'incendie.

Rappelons brièvement comment la question s'est posée au lendemain du vote de la loi du 4 juillet 1900.

Nous ne saurions avoir meilleur guide en ce domaine que le manuel de MM. Pelud et des Essarts (1) et que l'ouvrage fort injustement oublié de M. Maurice Brun (2). Nous leur ferons donc d'amples emprunts.

En raison de l'imprécision des termes dont fait usage la loi du 4 juillet 1900 et parce que, dans l'esprit de ses auteurs, elle visait surtout les mutuelles bétail, la question s'était posée dès l'abord de savoir si elle s'appliquait aux assurances contre l'incendie, en d'autres termes si le risque incendie des bâtiments ruraux et des produits de la terre pouvait être considéré comme ayant un caractère agricole. Le législateur, en effet, avait voulu, disait-on, organiser spécialement la garantie des risques de l'agriculture pour lesquels l'assurance commerciale était insuffisante ou n'existait pas, comme la gelée, la grêle, la mortalité des bestiaux. Cette interprétation était corroborée par les propositions de loi antérieures, dont très peu se sont occupées de l'incendie. Il n'est donc pas étonnant que des objections se soient élevées pour cette branche de l'assurance qui n'est pas essentiellement rurale et dont se chargeaient les grandes Mutuelles et les Compagnies.

Cependant, la déclaration de M. Mir est trop catégorique pour laisser matière à discussion.

Battus sur ce point, les adversaires des Mutuelles naissantes devaient se retrancher sur une deuxième position jugée inexpugnable.

(1) *L'Assurance Mutuelle Agricole contre l'Incendie*, p. 54 et suivantes.

(2) *L'Assurance Agricole contre l'Incendie*, pages 300 et suivantes.

« Nous admettons parfaitement, dirent-ils, qu'une Mutuelle agricole assure contre l'incendie des étables, un hangar, des meules et des paillers, une basse-cour, etc.... mais non pas la maison d'habitation — laquelle ne saurait être considérée comme constituant un risque véritablement agricole. »

Pour si ridicule que puisse paraître présentement une telle argumentation, il fallut alors batailler.

Cependant, le Ministre des Finances de l'époque, qui était M. Cailiaux, fit, à une question qui lui était posée par son collègue de l'Agriculture, une réponse pleine de bon sens et qui souligne très heureusement les difficultés qui s'opposent à ce que soit régie trop rigoureusement une réalité si mouvante : « Le caractère agricole des objets assurés, écrit M. Cailiaux dans une lettre qui porte la date du 31 août 1901, est la seule condition requise. La circonstance que certaines constructions seraient indépendantes du lieu de l'exploitation ne suffirait même pas à leur enlever ce caractère qui dépend exclusivement de cette affectation. Les sociétés d'assurances créées en vertu de la loi de 1900 peuvent étendre leur champ d'action à toutes les propriétés bâties et spécialement aux maisons d'habitation, sans distinguer entre celles qui sont isolées et celles qui sont réunies en villages, pourvu qu'elles soient employées à l'industrie agricole et qu'elles servent de logement aux personnes s'adonnant habituellement aux travaux des champs... *Il peut seulement s'élever à ce sujet quelques questions de fait qui doivent être résolues d'après les circonstances particulières de chaque affaire.* »

Réponse à la fois précise et vague, mais qui ne pouvait être que telle. A vrai dire, le risque agricole, pour le Ministre des Finances, est défini par le caractère agricole des objets assurés. Mais quand un objet a-t-il un caractère agricole? Question de fait, nous dit-on, qu'on résoudra d'après les circonstances spéciales à chaque affaire. Mais quelles sont les circonstances particulières qu'il faudra envisager? On omet de le préciser; par voie de conséquence, les agriculteurs risquent d'être livrés au bon plaisir de l'administration, au hasard des appréciations personnelles de ses agents (1).

Aussi les défenseurs des Mutuelles tentèrent-ils d'obtenir de plus grandes précisions (2).

(1) Rapport sur le Budget de l'Agriculture, exercice 1911, Doc. parl., 378, S. O., 1910.

(2) Nous reproduisons très largement cette discussion dont l'intérêt est demeuré, on en pourra juger, très actuel.

Au cours de la séance de la Chambre du 3 février 1902, M. Fernand David exposa qu'il avait déjà questionné le Ministre de l'Agriculture, lequel lui avait répondu d'une façon favorable, mais insuffisante. Il consulta sur le même point le Ministre des Finances. Celui-ci répondit :

« Qu'il considérerait comme Caisses d'assurances mutuelles agricoles, simplement les Sociétés qui assuraient les bâtiments servant d'exploitation agricole, le logement du cultivateur, de son bétail, de sa récolte, les chalets d'exploitation des pâturages et les granges d'entrepôt des récoltes. »

« Donc, a continué M. Fernand David, « les Sociétés qui, dans un village en pleine campagne, assureront autre chose que ce qui est le logement strict du cultivateur et les objets d'exploitation, ne seront pas Mutuelles agricoles... La commune est le noyau des assurances mutuelles, vous ne pouvez pas exclure certains habitants et en admettre certains autres, prendre dans une maison ce qui est spécialement la chambre à coucher du maître du logis et de sa famille, et mettre hors de l'assurance ce qui est le petit débit, où l'on vendra le vin récolté dans le pays, et peut-être même le vin du propriétaire, ou la petite épicerie dont l'existence est cependant nécessaire dans un village, si peu important qu'il soit.

« Je demande à M. le Ministre de l'Agriculture de vouloir bien étendre l'interprétation qu'il donnera du mot « agricole » jusqu'aux limites mêmes du village, et de décider que tout ce qui est agglomération rurale constitue un risque agricole, quand bien même il y aurait dans cette agglomération une mairie qui est nécessaire aux petits cultivateurs.

« Je demande surtout à M. le Ministre de l'Agriculture de ne point permettre à M. le Ministre des Finances d'interpréter la loi... qui n'a pas, à proprement parler, véritablement et exclusivement un caractère fiscal. Elle a plutôt un caractère social... C'est le Ministre qui a assumé la responsabilité de l'action sociale en matière agricole, qui paraît seul qualifié pour définir une organisation qu'il a visée.

« Quelle est la garantie en matière de finances? Ce n'est pas tant le caractère agricole que la question de savoir si, oui ou non, il y aura des bénéfices... s'il y a gratuité...

« Il y a donc intérêt à tenir compte non point seulement d'une perception d'impôts qui, pour moi, est secondaire, mais de la question

de savoir si oui ou non la Société... sera régulièrement constituée.

« Les Sociétés d'assurances mutuelles peuvent avoir dans le pays une valeur sociale considérable. Il ne faut pas que nous laissions disparaître par notre faute des organisations que les bonnes volontés individuelles auront cherché à créer sur nos indications... Je crains beaucoup que nous ne fassions surtout des projets de façade en matière de législation agricole : des projets qui ne soient pas très pratiques et ne puissent résister au choc de l'expérience. Je voudrais avoir sur ce point l'assurance que les Sociétés que nous ferons créer demain, pourront résister à tous les efforts qui seront dirigés contre elles. »

De son banc, M. le Ministre de l'Agriculture répondit :

« La loi du 4 juillet 1900... est purement fiscale : l'application échappe au Ministre de l'Agriculture : elle incombe toute entière au Ministre des Finances.

« Je ne puis que demander à M. le Ministre des Finances d'interpréter dans le sens le plus libéral, le plus large, la loi du 4 juillet 1900. Il l'a déjà exécuté de façon relativement assez large ; je lui demanderai, quant à moi, car je n'y vois que des avantages sans inconvénients, d'étendre cette application jusqu'aux limites mêmes indiquées par M. Fernand David. »

Il faut regretter que le vœu exprimé par le Ministre de l'Agriculture de l'époque soit resté — comme fant de vœux — absolument théorique.

Cependant, alors que les désaccords se multipliaient entre les petites mutuelles et les agents du Trésor, au sujet précisément de ce qu'il fallait entendre par l'expression « risques agricoles », les milieux parlementaires s'efforçaient de dégager un critérium.

M. Fernand David, notamment, poursuivit inlassablement cette tâche. Dans le rapport très remarquable qu'il présenta sur le budget de l'Agriculture de 1911, après avoir signalé les nombreuses réclamations soulevées par la loi de 1900, en raison du peu de clarté de son texte et de la manière arbitraire dont le Ministre des Finances l'interprétait, il écrit :

« La loi exonère de l'impôt, sous certaines conditions, les Sociétés ou Caisses d'assurances mutuelles agricoles. De ce texte comme des déclarations faites par le rapporteur, M. Mir, devant le Sénat, le 26 juin 1900, il résulte que tous les risques agricoles qui menacent

des agriculteurs peuvent rentrer dans les opérations d'assurance prévues par la loi nouvelle. Mais qu'est-ce qu'un agriculteur? Qu'est-ce qu'un risque agricole?

« Pour l'application de la législation sur le crédit agricole, on a admis que l'agriculteur est celui qui fait partie d'un syndicat agricole (1), parce qu'il montre, en agissant ainsi, qu'il a des préoccupations et des intérêts agricoles. On peut adopter cette définition, à défaut d'occupations professionnelles nettement établies pour l'application de la loi du 4 juillet 1900. Reste alors à définir le risque agricole et c'est là que le problème se complique.

« Voici, dans une commune rurale, un petit cultivateur qui, toute l'année, s'occupe lui-même des travaux agricoles; il est marié et sa femme tient une petite épicerie, un petit café; la disposition de la maison est la suivante : au rez-de-chaussée, l'épicerie, la cuisine, deux chambres, une écurie avec remise; au premier étage, sur toute l'étendue de l'immeuble, un grenier à fourrage; cet agriculteur peut-il assurer sa maison à une mutuelle incendie agricole? Lui faudra-t-il, au contraire, distraire de l'assurance le local de l'épicerie ou du café, une fraction proportionnelle de la cuisine et des chambres? Autre exemple : dans les montagnes du Jura, pendant les mois d'hiver, voici un agriculteur qui se livre à des travaux d'horlogerie, de lunetterie, avec l'aide des membres de sa famille qui deviennent ses ouvriers; sa maison cesse-t-elle, par ce fait, de constituer un risque agricole?

« D'un autre côté, ne doit-on pas admettre que le forgeron, le maréchal-ferrant qui ferre les chevaux et les bestiaux de la commune, le tonnelier qui répare les futailles, exercent une profession agricole, puisqu'à défaut de leur concours les agriculteurs seraient obligés de se livrer eux-mêmes à ces travaux indispensables pour eux (2)?

« On pourrait multiplier à l'infini ces exemples. Quand on les examine de près, on s'aperçoit que le monde agricole est infiniment complexe, qu'il est impossible de le limiter aux travailleurs manuels qui labourent, sèment, taillent, récoltent; en même temps on voit apparaître des risques connexes aux risques agricoles et qui ne peuvent être traités de façon différente.

(1) Notons que la loi du 5 août 1920 n'a pas repris cette disposition mais que, par contre, le décret du 9 février 1921 s'en est inspiré pour l'admission au Crédit agricole des artisans ruraux.

(2) Sur ce point, comme on le sait, l'article 14 du décret du 2 août 1923 a donné satisfaction à M. Fernand David.

« Quand on cherche ensuite quel est le critérium auquel on peut reconnaître nettement et sûrement le risque agricole, on est conduit à penser qu'il serait plus simple d'admettre que tout ce que renferme le village est nécessaire à la vie quotidienne du paysan, à la profession agricole et que tout, par conséquent, doit y être considéré comme risque agricole. Si, après cela, on définissait le village en indiquant, par exemple, qu'il est une agglomération d'une importance numérique d'agriculteurs à déterminer, on aurait entièrement résolu le problème. »

C'était en effet une manière parfaitement logique de résoudre la question, — et qui pouvait se recommander de certains exemples étrangers.

Cependant — et il faut le déplorer — la question de la définition du risque agricole n'a pas fait un pas depuis 1910. Aucun élément d'appréciation n'a été suggéré, sinon par des études doctrinales non sanctionnées. A vrai dire, la question avait été portée devant le Tribunal de Chaumont dès 1906, mais ni le Tribunal, ni la Cour de Dijon ne retinrent ce chef de la demande des agents d'assurance. Par contre, la Cour de Cassation, dans l'arrêt de la Chambre Civile du 24 mai 1913, a visé ce motif (1), mais elle ne pouvait statuer sur une question de fait.

Nous nous voyons donc réduits à invoquer :

1° Les décisions de l'Enregistrement (quitte à les discuter).

2° Le raisonnement par analogie.

Le principe qui commande à la doctrine sinon officielle, du moins officieuse du Ministre des Finances et de la direction de l'Enregistrement a été formulé comme il suit par le traité de Lefebvre : « Une Société satisfait à la quatrième condition (ne couvrir que des risques agricoles) toutes les fois que l'assuré est une personne s'adonnant habituellement aux travaux des champs et que les biens ou objets garantis ont, par leur nature, une destination agricole ou sont affectés à une exploitation agricole. »

(1) « Attendu que par leurs conclusions d'appel rapportées aux qualités de l'arrêt attaqué, Grammaire et autres... soit en recherchant l'assurance des risques non agricoles...

« Mais attendu... que leurs statuts sont réguliers, qu'il n'a été relevé, dans leur fonctionnement, aucune infraction aux dits statuts et qu'elles ne sont pas sorties du cercle d'opérations que les Pouvoirs Publics leur avaient tracé... » Il serait évidemment du plus haut intérêt d'ouvrir le dossier des demandeurs en cette matière et de savoir quel cas expressément ils avaient visé. Car il résulterait de l'appréciation du Tribunal et de la Chambre Civile que les risques dont il s'agit peuvent être assurés par les mutuelles agricoles.

Nous nous empressons de dire que nous nous rallions sans aucune réserve à un principe dont l'expression est heureuse autant qu'il est lui-même parfaitement juste.

On trouve ici, condensé, tout ce qui correspond à une définition du risque agricole et plus particulièrement du risque agricole mixte.

Le caractère prédominant de l'activité agricole sur les activités annexes, est souligné par le terme « habituellement ». Ce terme introduit en effet la notion d'« accessoire ». En outre, le caractère personnel et le caractère matériel du risque sont expressément indiqués, puisqu'il faut s'attacher à discerner d'une part si l'assuré est principalement cultivateur, d'autre part si les biens ou objets garantis (la « chose ») ont par leur nature une destination agricole ou sont affectés à une exploitation agricole.

Malheureusement, l'administration a appliqué si étroitement et si rigoureusement un principe sur lequel l'accord doit être unanime, qu'elle est arrivée souvent à en fausser le sens. D'autant qu'on faisait intervenir un autre principe, « les exonérations sont de droit étroit », qui lui aussi est parfaitement juste, mais dont le mariage avec le précédent devait fatalement engendrer des monstres.

Quoi qu'il en soit, nous ne voulons retenir et citer ici que les décisions prises en conformité du principe ci-dessus défini et qui ont fait en quelque manière jurisprudence.

« Les propriétés bâties (1) et maisons d'habitation peuvent être assurées contre l'incendie et contre les phénomènes atmosphériques, mais à la condition que ces maisons et propriétés servent au logement de personnes qui fassent de l'agriculture leur principale profession. A cet égard, il n'y a pas à rechercher si les immeubles assurés sont isolés au centre de l'exploitation ou font partie d'un village (D. M. F. du 31 août 1901; circulaire de la direction des Finances). Par contre, on n'admet pas que tous les bâtiments compris dans une agglomération rurale soient considérés comme des risques agricoles : ce caractère ne doit être attribué qu'aux immeubles habités par des agriculteurs, à l'exclusion par conséquent des châteaux, maisons de maître, usines, mairies, écoles, églises, presbytères, pharmacies, etc.... (D. M. F. des 17 février 1901 et 7 mai 1908). »

Ainsi la thèse soutenue par M. Fernand David se trouvait-elle for-

(1) *Traité Fiscal des Assurances*, tome I, p. 210 et suivantes.

mellement rejetée. Il faut reconnaître d'ailleurs que certains abus s'étaient produits, que M. Devineck a relevés et énumérés complaisamment.

Mais il s'en faut que les espèces ainsi réglées ne laissent plus de place à l'incertitude.

En réalité, il n'est pas de catégorie de risques où l'incertitude soit demeurée plus grande. Et il n'y a pas d'autre moyen de résoudre les problèmes posés que de se référer au principe général.

Il ne peut s'agir ici de faire une énumération des cas qui peuvent se présenter. Cette énumération aurait beau être fort longue, elle ne saurait prétendre à être limitative. Nous choisirons donc, pour montrer la méthode, une série d'exemples, et d'abord celui qui a fait assurément couler le plus d'encre et suscité le plus grand nombre d'offensives démagogiques contre les Mutuelles, — celui du château. A vrai dire, il faut entendre très largement cette expression qui désigne aussi bien dans notre matière les maisons bourgeoises, maisons de maîtres, logis, que les châteaux proprement dits.

Supposons donc qu'un château appartienne à un industriel parisien, se trouve à proximité de son usine, mais commande une ferme importante qu'il dirige en faire-valoir direct sous le contrôle d'un maître valet. Précisons que le château fait partie du groupe d'immeubles dont la nature souligne l'utilisation agricole.

Si surprenant que cela puisse paraître, ni le château, ni la ferme proprement dite ne peuvent alors être assurés par une Mutuelle, parce que l'assuré n'est pas « une personne s'adonnant habituellement aux travaux des champs ».

Imaginons maintenant que cet industriel, tout en habitant le château, ait loué la ferme ou l'ait donnée en métayage. Alors les bâtiments de ferme pourront être assurés à une Mutuelle, parce que, d'une part il y a division des risques et parce que d'autre part le directeur de l'exploitation (bien que non propriétaire) est désormais un véritable cultivateur; donc l'usage qui est fait de la ferme est pleinement, authentiquement agricole.

Même exemple, mais dont les modalités sont légèrement différentes.

Le propriétaire occupe son château durant l'année entière et dirige lui-même l'exploitation de la ferme. Il constitue donc bien une « personne s'adonnant habituellement aux travaux des champs ».

Maïs alors l'élément matériel intervient. Il faut que le château puisse être considéré comme ayant une destination agricole, c'est-à-dire encore comme assurant le logement d'une personne s'adonnant aux travaux des champs. C'est ici que l'appréciation devient délicate. Il ne semble pas qu'on doive s'attarder à la valeur artistique de l'édifice, — dont dépend cependant sa valeur commerciale. Il existe des châteaux de style dont les occupants mènent cependant une vie *rustique* et proprement rurale. Par contre, si l'aménagement intérieur et aussi l'ameublement décelent une fortune qui dépasse très sensiblement le niveau des ressources qui proviennent de l'exploitation agricole dont le château est le centre, une Mutuelle agricole devra s'abstenir de l'admettre en garantie. Le propriétaire d'une maison de maître d'apparence modeste avait demandé à une Mutuelle d'assurer de magnifiques tapisseries qui ornaient son salon. La Caisse a jugé que, non seulement elle ne pouvait pas assurer les tapisseries, mais qu'elle ne pouvait assurer l'immeuble. Ici la technique venait renforcer une thèse qui, juridiquement, s'imposait : il en irait de même si le château renfermait des meubles anciens de valeur, des tableaux de maîtres ou encore des bijoux de prix, bien qu'alors la question soit fort différente, du point de vue technique.

Entre des cas limites joue toute une gamme d'espèces intermédiaires. Il s'agira chaque fois de se référer aux principes et de rechercher les divers éléments qui doivent entrer en ligne de compte. En cas de doute, la prudence devra l'emporter.

Il est très fâcheux, évidemment, de se heurter sans cesse à pareille incertitude. Il aurait été souhaitable de voir poser une règle très précise dont l'application eût pu être rigoureuse. Mais la nature même du problème posé interdit les solutions faciles.

Ce n'est pas qu'on ne se soit efforcé, à différentes reprises, de tracer une ligne de démarcation entre les risques qui sont assurables par les Mutuelles agricoles et ceux qui ne le sont pas.

Une campagne fut engagée par les Compagnies d'assurance, qui tendait à limiter à un plafond de 60.000 francs (ce chiffre varia d'ailleurs assez considérablement dans le cours des discussions qui ont eu lieu à cet égard) le montant des risques assurables en loi du 4 juillet 1900. Il était trop facile de rétorquer que non seulement un texte de ce genre contredirait formellement l'esprit et la lettre de cette loi, mais que son application se heurterait à des impossibilités absolues.

Une des questions posées par M. Blanc à M. le Ministre de l'Agriculture s'inspire d'une idée diamétralement opposée à ce pseudo-principe trop évidemment électoral qui consiste à opposer les « gros » cultivateurs aux « petits » paysans et à refuser aux uns le bénéfice d'exonérations qui n'ont été accordées, nous dit-on, qu'aux autres (1). Cette fois, il s'agit de limiter non la valeur de l'exploitation assurable par une Mutuelle, mais son étendue. Et l'on n'apporte pas une limite par en haut, mais par en bas : « S'il y a un minimum de surface d'exploitation pour pouvoir être adhérent à une Mutuelle incendie agricole ». On peut estimer, en effet, qu'au-dessous d'une certaine étendue, l'exploitation ne constitue plus la source principale du profit, mais un supplément de profit ou même un dérivatif à l'activité inemployée. Dans l'espèce visée par M. Blanc, il s'agissait précisément d'un cultivateur qui a cessé de pratiquer la culture, mais a conservé « pour s'occuper », un « lopin de terre ».

Il faut noter qu'en pareil cas, si le droit strict commande de refuser le contrat parce que le cultivateur n'est plus cultivateur et n'exerce plus son activité professionnelle autrement que par manière de distraction, l'équité eût commandé de se montrer moins rigoureux : car il est vraiment inadmissible qu'une personne qui s'est non pas seulement habituellement, mais toute sa vie, consacrée « aux travaux des champs », se voie, alors qu'elle va prendre un repos si mérité, refuser le bénéfice d'une minime exonération, sous le prétexte que les exonérations sont toujours de droit étroit. D'où la réponse nuancée et parfaitement compréhensive du Ministre : si le « lopin de terre » n'est qu'un jardin d'agrément, si cruelle que puisse être une pareille décision (2), il faut s'abstenir. Si, au contraire, quelques caractères de l'exploitation agricole sont demeurés, nous estimons, avec l'administration de l'Agriculture que le contrat peut être poursuivi.

Malheureusement, dans ce cas, non plus que dans la généralité des cas, la « ligne » de démarcation ne se conçoit même. Il est certaines régions du Val de Loire, par exemple, où un hectare cons-

(1) La lecture des documents préparatoires démontre péremptoirement, au contraire, que le législateur n'a pas eu le souci de distinguer entre les membres d'une même profession.

(2) Nous connaissons un cultivateur qui avait fondé dans sa commune la mutuelle incendie et qui en avait présidé le conseil d'administration pendant près de vingt ans. L'application stricte des règlements l'a obligé à résilier lui-même ses contrats dès qu'il eut abandonné son exploitation et à passer à une Compagnie.

titue à lui seul une exploitation qu'il faudra plusieurs hommes pour entretenir (on compte deux hommes en moyenne par hectare dans certaines communes d'Anjou où l'on pratique la culture des semences sélectionnées; à quelques kilomètres de là, à peine, un homme suffit à assurer le service d'une ferme de trente hectares composés de terrains sablonneux).

Comment, dès lors, instituer une règle rigide qui puisse s'imposer à des faits si divers et si contradictoires?

La vérité est que seuls des principes peuvent être posés, et une méthode instituée. Méthode dont l'administration de l'Agriculture donne le parfait exemple lorsqu'elle résoud ainsi le cinquième point de la question de M. Blane : « La maison d'un agriculteur assurée par une Mutuelle agricole peut abriter une automobile affectée au tourisme ou servant à un voyageur de commerce, mais cette voiture ne peut évidemment pas être assurée par la Mutuelle; en outre, l'immeuble contenant le garage ne peut être assuré par une Mutuelle que si sa destination est principalement agricole. »

Le fait de louer un garage n'enlève rien, en effet, au caractère agricole de l'exploitation. En outre, il n'apporte qu'un supplément de ressources. Mais, bien entendu, le propriétaire de l'automobile n'est pas admis à souscrire un contrat à une Mutuelle, puisqu'il n'est aucunement cultivateur.

Le cas, ici, est simple, mais on retombe dans des hésitations dès qu'on touche à des « cumuls de professions » analogues à ceux que nous avons déjà rencontrés sous la rubrique « accidents ».

Il arrive souvent qu'un ouvrier agricole habite le village et que sa femme tiennne un petit commerce d'épicerie, de mercerie ou un café. Logement de cultivateur, dira-t-on. Sans doute, mais ce logement n'est pas partie d'une exploitation. Il ne bénéficie donc pas du caractère d'utilisation agricole que communiquent à la maison du fermier la grange, les étables, etc... qui l'entourent. L'assurance par une Mutuelle est dès lors interdite.

Supposons maintenant — cas également très courant — qu'un cultivateur dont la ferme est isolée et forme un « tout » indiscutablement agricole, ait ouvert une salle au public où « il sert à boire ». Sa ferme peut se trouver à une croisée de chemins, par exemple, à un endroit très passant. Et il retire quelques sous de cette manière de « bistro » où l'on ne trouve pas d'apéritifs, mais du vin, du cidre et

des casse-croûtes. Interrogeons cette fois encore les principes et posons les éternelles questions. Indiscutablement, la personne qui a la charge du risque s'adonne habituellement aux travaux des champs. Mais quid au sujet de l'utilisation agricole de l'immeuble? Il faut s'enquérir des éléments indiqués plus haut : quelle part de temps par rapport à l'ensemble de leur activité, le patron et la patronne consacrent-ils à leur activité commerciale, quelle est la fraction de ressources qui leur en revient par rapport à l'ensemble du revenu d'exploitation et enfin, risque agricole et risque commercial sont-ils si intimement liés qu'il soit impossible techniquement de les disjoindre?

Très souvent, les réponses seront satisfaisantes et permettront d'assurer. Toutefois, lorsqu'il n'y aura pas certitude absolue, il faudra se souvenir de la formule socratique : « Dans le doute, abstiens-toi ».

Les risques des tiers.

Les divers risques de responsabilité civile rentrent dans la catégorie des risques mixtes. Si nous les isolons et leur donnons de ce fait une particulière importance, c'est parce que convergent sur ce point la plupart des contestations actuelles et que notamment l'article de *La Prime* entend tirer de la réponse du Ministre à M. Blanc des conséquences extrêmement graves pour l'assurance des tiers par les petites Mutuelles.

Le risque de responsabilité est défini par les articles 1382 et suivants. Ce n'est pas un risque spécifiquement agricole. Ce sera cependant un risque agricole toutes les fois que l'assuré est une *personne* s'adonnant aux travaux des champs et qu'au surplus le contrat s'appliquera à un *objet* qui a une destination agricole.

C'est qu'en effet, parmi les risques de responsabilité, il existe (suivant les modes de variation et d'alternance que nous avons exposés plus haut) des risques où l'élément personnel apparaît seul, d'autres au contraire où l'élément matériel est nettement prédominant.

Dans la première classe, on rangera la responsabilité encourue par le chef d'exploitation du fait des blessures ou lésions corporelles ainsi que des dégâts matériels causés à autrui soit par lui-même, soit par les personnes dont il a à répondre.

Une Mutuelle pourra assurer des risques de cette nature à la seule condition que le chef d'exploitation soit un véritable cultivateur, c'est-

à-dire, selon la définition de Lefebvre, une personne qui s'adonne habituellement aux travaux des champs.

Ajoutons qu'à notre avis, la garantie doit être limitée — c'est d'ailleurs une clause qui figure dans la grande majorité des contrats de responsabilité, — aux blessures et dégâts causés par l'activité strictement professionnelle. Cela va de soi pour les domestiques, puisque c'est alors seulement qu'ils peuvent engager la responsabilité du patron (1). Mais pour le patron lui-même et les membres de sa famille, la même limitation doit jouer. Techniquement, une garantie non précisée par une clause restrictive présenterait des inconvénients graves. Juridiquement, il serait difficile — bien que non impossible — de considérer cette sorte de risques extra professionnels comme rattachés au risque professionnel à titre d'accessoire.

Du reste, cette première classe de risques de responsabilité ne joue dans la pratique qu'un rôle mineur. En réalité, ce qui compte pour le contrat tiers, ce sont les risques matériellement définis sur objets désignés; la responsabilité est en effet presque toujours déclenchée soit par les instruments de culture, soit par les animaux, soit par les immeubles, soit par les véhicules.

Pour ce qui concerne les instruments de culture, l'élément « chose » permet de considérer sans hésitation le risque qu'ils font courir comme un risque agricole.

Pour les animaux, il en va de même, — sous réserve du correctif que nous avons énoncé sous la rubrique « mortalité du bétail », à savoir que l'animal doit être utilisé pour des besoins agricoles. Dès lors, en vertu de la règle qui a été sanctionnée par l'administration de l'Enregistrement le 2 février 1901, un boucher ne pourrait être assuré pour le risque tiers que lui fait courir le bétail qu'il utilise pour les besoins de sa profession.

La discrimination applicable aux bâtiments est identique à celle que nous avons tenté de faire pour l'incendie. Tous les bâtiments qui peuvent être assurés par une Mutuelle incendie peuvent l'être aussi par une Mutuelle accidents en contrat tiers.

(1) Sous réserve de la responsabilité du patron à l'égard des enfants qu'il emploie — responsabilité qui, pratiquement, s'étend même aux occupations non professionnelles. Dans ce cas, la garantie du contrat peut être une garantie totale, car c'est pour les besoins de sa profession qu'un cultivateur est amené à engager un berger et par conséquent à encourir une responsabilité non limitée.

Reste la question des véhicules; et il faut bien reconnaître que c'est celle qui est, par sa complexité apparente, à l'origine des plus nombreuses et graves controverses. En réalité, elle est beaucoup plus simple qu'il ne semble d'abord.

Parmi les véhicules en usage à la ferme, il en est dont le caractère d'utilisation agricole est indéniable et qui constituent de ce fait des risques spécifiquement agricoles; telles les charrettes par exemple. On ne concevrait guère qu'elles eussent un usage extraprofessionnel sous la réserve cependant de ce que nous avons dit plus haut des transports pour autrui. Il est évident, à cet égard, que les mêmes règles s'appliquent à la responsabilité patronale provenant des accidents du travail et à celle qui résulte des articles 1382 et suivants. On n'a dès lors qu'à se reporter aux développements que nous avons consacrés à cette question et à appliquer les distinctions que nous avons faites.

Pour la voiture attelée, la bicyclette et la motocyclette, il doit être entendu d'une manière générale que la garantie sera limitée au risque proprement agricole et par conséquent à l'usage agricole qui est fait de ces divers véhicules. Seuls peuvent être assurés des agriculteurs en tant qu'agriculteurs.

Sans doute les observations que nous avons formulées gardent ici leur valeur — à savoir qu'un cultivateur demeure cultivateur même durant ses instants de loisirs. S'il va au bourg en voiture, c'est pour des affaires, même s'il a l'intention de se distraire en route. Ce qui revient à dire qu'un contrat qui garantit en tiers la responsabilité professionnelle d'un chef d'exploitation s'applique pratiquement à l'ensemble de sa responsabilité, — du moins en ce qui concerne son activité personnelle, car la difficulté provient de ce que les enfants, ou, d'une manière plus générale, les membres de la famille du patron peuvent user moins professionnellement de l'attelage ou d'une bicyclette. Il convient dès lors de limiter la garantie prévue au contrat aux occupations d'ordre professionnel. Ce n'est pas qu'en droit strict on ne puisse prétendre que l'activité extra-professionnelle se trouve liée à l'activité professionnelle. Cependant, encore que la limite soit ici imprécise, les risques demeurent de fait divisibles et au surplus on ne dispose pas des mêmes éléments qui permettent en d'autres risques d'établir sur des pourcentages suffisamment exacts l'application du principe : l'accessoire suit le sort du principal. Dans la

plupart des exploitations, il est patent qu'on ne sort la voiture que pour les courses obligatoires ; pourtant, dans certaines fermes, on peut avoir un goût immodéré de la promenade. Or, bien que les Mutuelles locales soient bien mieux placées que les Compagnies pour apprécier dans sa réalité un risque, on ne peut leur laisser le soin de déterminer à elles seules quels risques sont véritablement agricoles et par suite assurables.

Il s'ensuit que dans ce domaine, plus encore que dans celui des « individuels », il était sinon nécessaire, du moins utile et prudent d'offrir aux sociétaires la possibilité de conclure valablement des contrats extraprofessionnels qui viendraient en complément de la police principale, et ce dans les mêmes conditions de simplicité et aussi de mutualité que lorsqu'il s'agit de contrats 1900.

*
**

Il est normal d'unir pour cette discussion motocyclettes et automobiles. Ici le risque mixte est nettement caractérisé, puisqu'il est individualisé sur la personne et individualisé sur la chose. Alors qu'un contrat tiers ordinaire s'applique dans l'ensemble des cas aux voitures et bicyclettes sans désignation, il importe de particulariser dans la police la moto ou l'auto qui est à l'origine du risque.

Mais ici on élève une objection préalable ; l'automobile, nous dit-on, n'est pas un risque qui soit de nature à être assuré par une Mutuelle agricole. Le Ministre des Finances le prétend, le Ministre de l'Agriculture y consent. Et il faut voir avec quelle joie *La Prime* accueille sur ce point la réponse à M. Blanc : « Enfin le Ministre de l'Agriculture admet, bien à regret, l'interprétation de l'administration de l'Enregistrement, en ce qui concerne la fameuse question du risque automobile, que nos lecteurs connaissent bien. Voici que désormais il est reconnu que l'automobile ordinaire ne constitue pas, en principe, un risque agricole, même lorsqu'elle appartient à un agriculteur. La cause est entendue. Le portefeuille automobile des Mutuelles agricoles doit donc, dans le plus bref délai, revenir aux assureurs de droit commun, *seuls habilités par les lois en vigueur à couvrir ce risque.* »

La réponse du Ministre de l'Agriculture ne tranche rien, à vrai dire : elle rappelle la position prise dès 1901 par la même administration : « C'est ici une question fiscale. Adressez-vous aux agents

du fisc. » Il faut ajouter que le texte de cette réponse est parfaitement nuancé, qu'on y découvre une forte argumentation en faveur de l'assurabilité, et que la conclusion souligne ce regret que *La Prime* elle-même a discerné : « Une automobile acquise par un agriculteur pour le transport de ses produits agricoles et pour les déplacements nécessaires à son exploitation, *semblerait pouvoir être assurée par une Mutuelle, du moins si elle sert principalement à des transports agricoles.* Toutefois l'administration de l'Enregistrement estime que l'automobile ordinaire ne constitue pas, en principe, un risque agricole, même lorsqu'elle appartient à un agriculteur. »

On peut regretter que l'administration de l'Agriculture n'ait pas pris plus énergiquement position. Il faut lui savoir gré, par contre, d'avoir si parfaitement formulé l'essentiel des thèses qui se heurtent.

En réalité, le risque automobile, si, à coup sûr, il n'est pas spécifiquement agricole, du moins n'est-il pas par nature différent des risques de responsabilité civile que nous avons déjà examinés.

Dans une lettre précitée du 5 février 1932, M. le Ministre du Budget le reconnaît implicitement, car s'il élève des objections contre la rédaction trop générale de certaines polices tiers automobile, c'est parce qu'alors « la garantie », au lieu d'être limitée aux accidents survenus dans les voyages nécessités par les besoins de l'exploitation, s'étend incontestablement à tous les accidents, même ceux qui pourraient être occasionnés au cours d'un voyage d'agrément ».

Il s'ensuit qu'un contrat qui limiterait très strictement à l'activité agricole du propriétaire de la voiture la portée de la garantie, serait parfaitement valable, aux yeux même de la sévère administration des Finances.

Mais il s'ensuit aussi qu'un cultivateur ne pourra retirer une sécurité quelconque d'un contrat automobile souscrit à une Mutuelle que si une Société non régie par la loi de 1900 lui consent une police supplémentaire. D'où cette fois encore la quasi nécessité de créer en marge de la Caisse une Société dont l'objet sera précisément d'accorder des garanties supplémentaires.

Pourtant il ne saurait s'agir de concéder à l'Enregistrement une si complète victoire.

On ne nous conteste pas le droit d'assurer « totalitairement », si l'on ose cette expression dont une mode récente abuse, une charrette, parce que si le risque n'est pas spécifiquement agricole, la « chose »

sur laquelle il repose et prend son assise a cependant un caractère rigoureusement agricole. On conçoit parfaitement qu'une « carriole » puisse avoir un usage non professionnel. Par contre, la charrette ne peut servir extra-professionnellement que par exception et même une administration très rigoureuse ne peut venir prétendre sous un vain prétexte de saine interprétation juridique que l'accessoire ne suit pas nécessairement le sort du principal. Donc, en fait sinon en droit, on peut assurer dans tous les cas le risque d'une charrette ou d'un tombereau.

Or, il est telle voiture automobile qui possède une affectation professionnelle indiscutable. Sans parler de camions — lesquels ne sont guère en usage dans l'agriculture — il ne fait pas de doute que les camionnettes sont destinées à une activité proprement ou du moins principalement agricole. De même qu'un bâtiment dont l'usage est principalement agricole peut être assuré totalement en dépit d'une industrie annexe, de même nous estimons qu'une camionnette peut être garantie pour tous les cas (1).

L'automobile dite « commerciale » ou encore « transformable », se caractérise en cela qu'elle participe de la camionnette et de la voiture de tourisme. Si l'on considère que la voiture de tourisme elle-même sert au cultivateur surtout pour sa profession (on ne conçoit guère qu'un cultivateur qui vit véritablement de sa terre puisse acheter une voiture pour effectuer principalement des promenades), on pourrait admettre qu'une voiture commerciale puisse être assurée en garantie à la fois professionnelle et extra professionnelle.

Pourtant, il faut avouer qu'en l'espèce on se trouve obligé de fonder un argument d'ordre juridique, et qui plus est d'ordre fiscal, sur des considérations d'ordre exclusivement psychologique et des appréciations non contrôlables. Ici le « signe extérieur » n'est plus décisif et s'il est vrai que des exonérations ne puissent être entendues et interprétées que restrictivement, il faut concéder que, tant pour les

(1) C'est le sens qu'il faut assurément attacher à l'expression employée par M. le Ministre de l'Agriculture dans sa réponse à M. Blanc : « Toutefois l'administration de l'Enregistrement estime que l'automobile *ordinaire* ne constitue pas, en principe, un risque agricole, même lorsqu'elle appartient à un agriculteur. » Ce en quoi l'administration de l'Agriculture consent plus que celle de l'Enregistrement ne demande, puisque l'article du répertoire formule ainsi son opinion sur ce point : elle admet les mutuelles à assurer « les risques encourus par les cultivateurs propriétaires de voitures automobiles à raison de la responsabilité civile pour les accidents causés aux tiers dans tous les déplacements nécessités par les besoins de l'exploitation agricole ». Ce qui est évidemment reconnaître le principe de l'assurance automobile, mais réduite à l'activité professionnelle.

voitures touristiques de toute catégorie que pour les transformables elles-mêmes, les polices accordées par les Mutuelles agricoles devront spécifier que la garantie n'est accordée que « dans les voyages nécessités par les besoins de l'exploitation ».

Il est à peine besoin d'ajouter que, dans tous les cas et dans les mêmes limites où une automobile appartenant à un agriculteur peut être assurée par une Mutuelle pour les risques de responsabilité civile, elle peut l'être aussi contre l'incendie. Ce qui ne manque pas de poser la question toujours fort délicate du « moment » où survient le sinistre. Il semble qu'au garage la voiture soit assurée valablement par le contrat professionnel. Mais cela n'est pas même certain. Tant il est vrai que les interprétations qui se font une loi des subtilités restrictives, entraînent des complications qui détruisent pour une bonne part le bénéfice d'une législation et ne sont pas sans en compromettre et fausser gravement l'esprit. Nous reviendrons d'ailleurs sur ce point dans la conclusion de ce chapitre.

Il apparaîtra assez logique de traiter ici de ce contrat mineur et par essence, annexe, qui porte le nom de contre-assurance. C'est, en effet, le plus souvent, à l'occasion des polices automobiles, qu'on est tenté de contracter une contre-assurance.

Celle-ci est valablement consentie par une Mutuelle. Toutefois l'Enregistrement sait ici revendiquer le bénéfice du principe « l'accessoire suit le principal ». L'étendue de la garantie ainsi accordée est fonction de l'étendue de la garantie principale et ne saurait en franchir les limites. Dès lors, seuls les frais d'accidents imputables au contrat automobile pourront être pris en charge par la contre-assurance. Et, au surplus, si la contre-assurance devient — comme il est d'usage dans les milieux agricoles — défense juridique, il importera de faire la même éternelle distinction entre l'activité agricole et l'activité extra professionnelle de l'assuré.

Voici ce qu'écrivait à ce sujet l'article du *Répertoire* :

« De même, certaines Sociétés mutuelles pratiquent ce qu'elles appellent la défense juridique agricole, destinée à prémunir les agriculteurs contre les conséquences pécuniaires des procès dans lesquels les agriculteurs sont parties. Suivant la même distinction, les risques de cette catégorie doivent être considérés comme agricoles si l'action dirigée contre le cultivateur ou intentée par lui a sa cause dans un acte de la vie agricole : tels seraient ceux afférents aux procès nés de

l'exécution des contrats intéressant l'exploitation (ventes, achats, louage de services, contrats de transports); par contre, n'auraient pas ce caractère les litiges relatifs à des questions d'état, de propriété ou de succession. »

Nous estimerons cependant que les questions touchant la propriété immobilière agricole (achats de terres ou de bâtiments agricoles) et les successions, pour autant qu'elles sont composées d'immeubles définis de la même façon, pourront être valablement prévues dans les termes de la police et couvertes par la garantie de la contre-assurance.

Les professions connexes.

Sous le 3^o de sa réponse à la question écrite posée par M. Blanc, le Ministre de l'Agriculture limite ainsi le champ des « profession connexes auxquelles peut s'étendre l'assurance mutuelle agricole ». Ce sont, dit-il, « celles des petits artisans ruraux énumérés à l'article 9 du décret du 9 février 1921 relatif à l'application de la loi du 5 août 1920 ».

C'est, on le sait, une question aussi vieille que la loi elle-même que de savoir si les Mutuelles 1900 peuvent étendre leur action aux professions connexes à l'agriculture. M. Fernand David posa la question à la séance de la Chambre du 3 février 1902. Il devait reprendre son exposé et l'amplifier dans le rapport du budget de l'Agriculture qu'il présenta pour l'exercice 1914.

M. Delachenal appuya les efforts de M. Fernand David et soutint la même thèse dans une intervention qu'il fit à la Tribune de la Chambre le 16 décembre 1910. Il montra que, notamment pour le risque incendie (1), on ne pouvait pas uniquement tenir compte de sa nature, mais qu'il fallait également considérer la profession et étendre la possibilité de l'assurance à ceux qui ont un métier connexe à l'agriculture. Dès lors, il pense que tous ceux qui exercent directement la profession d'agriculteur ou indirectement, c'est-à-dire qui ont pour mission de confectionner, réparer ou améliorer les objets ayant un rapport avec cette profession, pourront assurer à la Mutuelle incendie non seulement leurs risques agricoles proprement dits, mais

(1) Débats reproduits au *Journal Officiel* du 17 décembre 1910 et analysés d'après l'ouvrage de M. Brun.

encore leur maison d'habitation, leur linge, mobilier, en un mot tout ce qui est nécessaire à leur existence. Il voudrait même étendre cette faculté à ceux qui remplissent, accessoirement à la culture de la terre, un autre emploi; au petit débitant par exemple.

Cependant, la question ne devait être tranchée que par la loi du 30 avril 1926 qui, soumettant les artisans ruraux aux obligations contenues dans la loi du 15 décembre 1922, mettait à leur disposition ces mêmes petites Mutuelles qui, aux termes de l'instruction ministérielle, constituent l'axe même de la loi.

Ainsi, pas l'ombre d'un doute ne subsiste désormais quant à l'assurabilité par les Mutuelles des petits artisans ruraux.

A vrai dire, cependant, la réponse du Ministre de l'Agriculture sur ce point risque, parce que sommaire, d'être insuffisamment comprise. Il ne faudrait pas conclure de son texte elliptique qu'en dehors des cultivateurs proprement dits, seuls les artisans ruraux au sens du décret de 1921 peuvent adhérer aux Mutuelles.

En réalité, le nouvel article premier et l'article 2 de la loi du 15 décembre 1922 assimilent aux professions agricoles un ensemble de professions qu'on est bien obligé de considérer comme professions connexes à l'agriculture, car elles ne sauraient se confondre avec elle. Ce sont, outre les syndicats ou coopératives agricoles, caisses mutuelles d'assurances ou de crédit, et associations syndicales, — lesquels, n'étant qu'union de cultivateurs, bénéficient très largement des mêmes droits que chacun d'eux, — les exploitations d'horticulture de quelque importance qu'elles soient, les exploitations d'élevage, de dressage, d'entraînement, et les haras.

Cette énumération doit être entendue limitativement. On n'est donc pas fondé à étendre la liste ci-dessus à des professions qui, cependant, ont un caractère rural assez prononcé, comme les marchands de bestiaux, etc....

Par contre, l'énumération contenue dans l'article 9 du décret du 9 février 1921 est seulement indicative, encore que, très évidemment, le Ministre se soit appliqué à être aussi complet que possible. Il ne faudrait donc pas accorder une importance excessive à l'etc..., qui prolonge l'énumération. Celle-ci comprend, rappelons-le, les maréchaux-ferrants, forgerons, réparateurs de machines-outils, d'instruments ou de bâtiments agricoles, bourreliers, sabotiers, tonneliers et charrons.

On conçoit fort bien l'idée qui a présidé à cette énumération. Seuls doivent être considérés comme artisans ruraux ceux qui, d'une part, en tant qu'artisans, œuvrent sans faire acte de commerce (à ce titre, un réparateur de machines agricoles ne sera pas considéré comme un artisan s'il achète des instruments pour les entreposer et les revendre ; il lui sera permis seulement de « faire venir » une machine qui lui aura été au préalable « commandée » par un « client »), et d'autre part ont une activité exclusivement agricole en ce sens que la nature même de leur activité leur interdit de travailler pour d'autres que des agriculteurs.

Ainsi se trouvent écartés du bénéfice de l'appellation et des droits qui y sont attachés les commerçants, même s'ils travaillent presque uniquement avec les agriculteurs (comme boulangers, bouchers, laitiers, fromagers, etc.), et les artisans qui travaillent éventuellement pour d'autres que les agriculteurs (peintres, maçons qui ne se bornent pas à réparer des bâtiments agricoles), etc....

Au surplus, deux conditions sont requises qui ont pour but, l'une de certifier en quelque sorte la qualité agricole de l'artisan (il doit avoir adhéré à un syndicat agricole et s'être de la sorte agrégé, confraternellement, à un bloc de défense professionnelle), l'autre de certifier la qualité d'artisan.

Car l'artisan, s'il s'oppose au commerçant, s'oppose aussi à l'industriel. Bien qu'il transforme les produits et ne se borne pas à les transmettre, il se distingue de l'industriel par cela même que son industrie à lui reste domestique, familiale, et met en contact le patron avec un petit nombre d'ouvriers.

La loi du 26 juillet 1925 qui institua les Chambres de Métiers, lesquelles ressemblent si curieusement aux corporations d'ancien régime, définit ainsi l'artisan : « Par maîtres artisans, il y a lieu d'entendre les travailleurs de l'un ou de l'autre sexe, qui exercent un métier manuel, à condition d'une part qu'ils accomplissent leur travail par eux-mêmes, seuls ou avec le concours de leur conjoint, des membres de leur famille ou de compagnons ou apprentis, et à condition, d'autre part, qu'ils l'exécutent sans se trouver sous la direction d'un patron... »

D'où l'on peut déduire ces quatre caractères essentiels de l'artisan (1) :

(1) Voir le rapport n° 2.429 (session extraordinaire de 1933) présenté par M. Jean Lerolle, député, sur une proposition de loi tendant à compléter la définition des maîtres artisans.

« 1° Il exerce un métier manuel.

« 2° Il accomplit lui-même les travaux de sa profession.

« 3° Il n'est soumis à aucune subordination hiérarchique.

« 4° Il travaille soit seul, soit avec le concours de son conjoint, de membres de la famille ou de compagnons et d'apprentis, mais à condition, s'il emploie des compagnons ou des apprentis, de continuer à participer selon les termes de la circulaire du Ministre du Travail du 17 juin 1928 « aux travaux matériels de sa profession d'une façon courante, habituelle, et réellement effective. »

Comme on le voit, la loi du 26 juillet 1925 ne prévoyait pas de limitation du nombre des ouvriers et c'est précisément la réforme qu'on veut apporter au système actuel, car la pratique a révélé que, même en ville, un patron qui commande à un trop grand nombre d'ouvriers ne participe plus aux travaux matériels de sa profession.

La question a, pour ce qui nous concerne, été résolue dès 1921, alors qu'il s'agissait d'artisans ruraux. La discrimination est d'ailleurs heureuse et tient suffisamment compte des circonstances de fait. Pour être assurable par une Mutuelle (comme au reste pour pouvoir emprunter à une Caisse de Crédit), un artisan rural ne doit pas employer plus de deux ouvriers de façon permanente. A quoi l'on ajoute un apprenti, celui-ci ne faisant pas, en principe du moins, un travail véritablement productif.

Mais la question ne pouvait manquer de se poser de savoir si les artisans ruraux que la loi du 15 décembre 1922, modifiée par celle du 30 avril 1926, désignait expressément, pouvaient être assurés pour d'autres risques que les accidents du travail.

L'article du *Répertoire de l'Enregistrement* soutient sur ce point une thèse assez curieuse. La loi du 30 avril 1926 permet aux artisans ruraux de s'assurer aux Mutuelles agricoles contre les accidents du travail. De même le décret du 2 mai 1923 admet les mêmes Mutuelles à assurer les artisans ruraux contre l'incendie.

Seules donc l'assurance contre l'incendie et l'assurance contre les accidents du travail seraient ouvertes aux Mutuelles relativement aux artisans ruraux.

Ce serait encore là une des applications de ce principe qui interdit d'accorder une interprétation extensive aux textes réglementaires instituant des exonérations fiscales.

Or, il semble que le raisonnement soit fautif, du moins en ce qui

touche le décret du 2 août 1923, car celui-ci ne fait que régler les modalités d'application de la loi du 4 juillet 1900, et s'il ne cite les artisans ruraux que sous la rubrique incendie, c'est parce qu'il ne statue explicitement que pour deux risques, celui d'incendie et celui de mortalité du bétail. Or il est trop évident qu'il n'y avait pas lieu de citer les artisans ruraux parmi les adhérents possibles des Mutuelles contre la mortalité du bétail.

Du reste, s'il est exact que les dispositions du décret relatif aux artisans ruraux sont rangées dans le paragraphe qui vise « les Sociétés d'assurances mutuelles contre l'incendie », il est non moins vrai que les termes employés sont extrêmement généraux. Et nous avons déjà eu l'occasion de formuler notre avis sur la fâcheuse ordonnance de ce décret.

Voici, en effet, comment celui-ci s'exprime en son article 14 : « Sont considérés comme connexes à l'agriculture les risques des petits artisans ruraux désignés par l'article 9 du décret du 9 février 1921, relatif à l'application de la loi du 5 août 1920. »

Il ne fait donc pas de doute — sans quoi l'on aboutirait tant à des contradictions juridiques qu'à de véritables absurdités de fait — que les artisans ruraux peuvent aussi bien être garantis contre les accidents de droit commun que contre les accidents du travail et contre l'incendie.

Et il en est ainsi pour toutes les exploitations désignées à l'article premier de la loi du 15 décembre 1922. Ce n'est pas seulement — encore que le décret du 2 août 1923 soit muet sur ce point — contre les accidents du travail qu'un syndicat agricole ou une coopérative fruitière sont en droit de s'assurer à une Mutuelle. Ils peuvent souscrire également des polices incendie pour leurs magasins, des polices automobiles pour leurs camions, etc. La loi de 1922, comme l'avait fait celle du 5 août 1920, sur le crédit agricole, a accordé en effet (et la Jurisprudence du Conseil d'Etat a souligné très rigoureusement toute la valeur de ce principe au sujet des exonérations accordées aux coopératives) les mêmes droits aux associations agricoles qu'aux individus qui les composent.

Etendue de l'immunité. Preuves et sanctions.

L'exonération fiscale accordée par la loi du 4 juillet 1900 est absolument générale. Elle s'étend aussi bien aux droits de timbre qu'aux

droits et taxes d'enregistrement. Et cela pour tous les actes de la vie des Sociétés en cause.

Au point de vue du timbre sont exonérés les conventions d'association, l'adhésion aux statuts, les divers actes faits à l'occasion des sinistres, tels que nominations d'experts, procès-verbaux d'expertise, règlements d'indemnité, actes relatifs à la gestion et à la constitution de ces caisses, etc., etc.... (1)

Une seule exception, qui concerne les actes portant libération, reçu ou décharge, le droit de timbre restant exigible dans les conditions ordinaires.

L'exonération des droits d'enregistrement s'applique également à toutes les opérations de l'activité sociale, et en particulier aux actes constatant des transmissions de biens immeubles. Il va sans dire que si les Sociétés régies par la loi du 4 juillet 1900 sont exemptées de droits d'enregistrement, elles sont tenues cependant à se soumettre aux formalités d'enregistrement.

Le manuel de Lefebvre ajoute : « Enfin, l'administration admet que l'exemption édictée par la loi 1900 s'étend à la taxe de 6 francs par million prévue par l'article 17 de la loi du 13 avril 1898 et à la taxe de 3 à 12 francs par million établie par l'article 5 de la loi du 30 janvier 1907.

« Le bénéfice de ces différentes immunités a pour effet d'affranchir les Sociétés et Caisses de l'obligation de souscrire la déclaration d'existence et de tenir un répertoire. »

Les Mutuelles qui entendent bénéficier de l'exonération sont tenues seulement de mentionner leur qualité de Mutuelle 1900 sur les actes et pièces soumises, en vertu du droit commun, au timbre et à l'enregistrement. Il n'incombe pas aux Caisses de faire la preuve qu'elles remplissent les conditions exigées par la loi pour obtenir l'immunité. C'est au contraire à l'administration qu'il appartient « de déterminer si les Sociétés qui se prétendent fondées à bénéficier de l'exonération rentrent effectivement dans les prévisions de la loi de 1900 ». Le service du contrôle dispose, très évidemment, du droit de communication dont sont dotés les agents du Trésor par les articles 35, 44 et 45 de la loi du 5 juin 1850, par l'article 22 de

(1) Voir Lefebvre, *op. cit.*, p. 212 et suivantes.

la loi du 23 août 1871, par l'article 7 de la loi du 21 juin 1875, par l'article 5 de la loi du 17 avril 1906, par l'article 31 de la loi du 31 juillet 1920 et par l'article 10 de la loi du 23 février 1924.

Mais quelles sont les sanctions qu'encourrait une Mutuelle si elle ne satisfaisait pas aux prescriptions de la loi et des décrets qui constituent sa règle de vie?

La question, cette fois encore, a été controversée. Quelques-uns parmi les mandataires des Mutuelles soutenaient que seuls les polices ou actes passés irrégulièrement et contrairement à la lettre des textes devaient voir cesser à leur endroit le bénéfice de l'immunité. Une police, par exemple, qui garantit un risque non agricole au sens que nous avons défini, serait pour cette raison soumise aux mêmes taxes et droits que les contrats consentis par les Compagnies et grandes Mutuelles.

L'enregistrement opposa à cette thèse un argument de texte extrêmement puissant, et même décisif. La loi du 4 juillet 1900 accorde le bénéfice de l'immunité aux Caisses mutuelles et non aux polices qui les lient aux adhérents. Si bien qu'il suffit qu'une des conditions imposées par la loi ne soit pas remplie pour que la Société soit redevable à l'administration pour tous ses contrats. Une Caisse, par exemple, rémunère son directeur proportionnellement au chiffre des affaires réalisées par lui. L'immunité tombe du coup.

Une Caisse — comme nous en avons vu l'exemple — assure contre le risque tiers-auto un magistrat qui ne se servait, il est vrai, de sa voiture que pour aller trois fois par semaine de la Cour d'Appel où il siégeait à la ferme qu'il exploitait en faire-valoir direct. Il est patent que la profession principale est la judiciaire; et si l'on peut admettre que les bâtiments d'habitation de la ferme soient assurables contre l'incendie, il s'impose que la voiture n'a pas le caractère strictement professionnel qui serait nécessaire pour qu'elle pût être assurée en loi de 1900.

Volontiers, reconnaissant sa faute, la Société abandonnerait cette police, la résilierait et paierait les taxes sur commissions encaissées. A quoi l'Enregistrement répond que la Caisse ne peut plus invoquer son droit à l'immunité pour aucun de ses contrats, puisqu'elle a cessé de remplir les conditions exigées par la loi.

Ainsi la Mutuelle 1900 deviendrait-elle une Société régie par le droit commun. A vrai dire, cette solution qui est, sans doute, fiscale-

ment juste, se heurte à un bon nombre de difficultés juridiques. Si elle a dépassé le cadre de son activité professionnelle, une Mutuelle agricole ne glisse pas pour cela dans la catégorie de ces Sociétés qu'on appelle grandes Mutuelles. Elle cesse proprement d'exister. Mais les droits des tiers de bonne foi, va-t-on dire? Posons d'abord que les sociétaires d'une Mutuelle 1900 ne peuvent être considérés comme des tiers à l'égard de celle-ci. Si dans une Mutuelle de la loi de 1867 la jurisprudence a pu distinguer dans l'adhérent deux personnalités juridiques : celle du sociétaire et celle de l'assuré, il n'en va pas de même, croyons-nous, lorsqu'il s'agit de ce qu'on appelle une petite Mutuelle. Ici la mutualité pure fait se confondre parfaitement sociétaire et assuré. De telle sorte qu'un adhérent ne pourrait jamais prétendre, à l'égard de sa Société, user du droit des tiers. Ne seraient tiers, en conséquence, que les personnes qui, non ahérentes, ont passé des actes juridiques avec la Mutuelle. Tels le fournisseur, le vendeur d'immeubles.

Il faut bien avouer que cette solution serait implacablement rigoureuse, et risquerait de porter un préjudice inappréciable à des cultivateurs dont la loyauté est entière et qui se croient convenablement assurés...

Félicitons-nous donc de cette générosité administrative, qui subordonne les sanctions au refus de reviser le portefeuille et de résilier les contrats non agricoles.

Il reste que la gravité de la menace d'une sanction totale enlève aux Mutuelles toute possibilité de discuter à armes égales avec l'administration. Et ceci est infiniment regrettable, puisqu'ainsi se rétrécit chaque jour davantage le cercle qui enserre l'action des mutualistes.

Tel est bien le défaut essentiel du système français. Et c'est ce qui nous amènera, dans les derniers chapitres, à revendiquer une libération qui, pour être onéreuse, n'en serait pas moins salutaire.

Nous en tenant à l'état actuel du statut fiscal de la mutualité agricole, nous nous permettrons, pour clore une discussion déjà longue, de conseiller aux Mutuelles d'être prudentes, d'être parfois même exagérément prudentes.

Mais aussi nous adjurerons l'administration de ne pas se montrer tracassière comme il semble bien qu'elle le soit trop souvent. L'esprit qui a animé le législateur de 1900 était assurément un esprit libéral.

Il n'est pour s'en convaincre que de relire ces explications données à la Chambre par M. Forni.

« Et qu'on ne prétende pas que la fiscalité doit continuer à intervenir, au moins comme épouvantail, quitte à l'administration à ne pas user de rigueur. Nous doutons que cette théorie ait ici sa raison d'être. Elle paraît déplacée en la matière spéciale qui nous occupe, dans laquelle il ne faut chercher que la fraude. Les petites Mutuelles agricoles organisées sous le couvert de syndicats ne doivent pas être assimilées à certaines sociétés d'un autre caractère à l'égard desquelles, dans l'intérêt du Trésor, il convient d'être prudent et peut-être soupçonneux. Mais il faut songer surtout aux initiateurs et organisateurs de ces modestes mutualités dans nos campagnes. Ceux-ci sont obligés de faire déjà preuve d'une certaine abnégation, de courage, de hardiesse même pour lutter contre ce qu'on appelle souvent la routine et qui n'est que la méfiance craintive du paysan, si souvent mis à l'épreuve et si souvent aussi quelque peu abusé. »

« La crainte de la fiscalité et des contraventions, la peur de voir les fautes légères et les imprudences frappées comme des infractions graves et des délits, arrêteraient le bon vouloir et décourageraient l'initiative. *Il ne faut pas oublier que c'est surtout aux paysans que la loi s'adresse*; or, le paysan répugne au formalisme et il ne peut facilement se plier à l'esprit bureaucratique. L'expérience de ces dernières années l'a bien montré, il ne recourra à la Société ou Caisse mutuelle d'assurance agricole que s'il peut non seulement la gérer ou la contrôler lui-même, familialement en quelque sorte — c'est, remarquez-le, son intérêt — mais sans l'intervention d'agents du Trésor, sans la nécessité de paperasseries la plupart du temps au moins inutiles, sans la menace de contraventions qui inquiètent sa bonne foi. »

Et si l'on invoque les droits du Trésor et l'intérêt de la collectivité nationale, nous citerons ces paroles du même rapporteur :

« Veut-on, oui ou non, provoquer la création et le fonctionnement des petites Mutualités agricoles? Si oui, il convient, croyons-nous, que le fisc consente les sacrifices nécessaires. En somme, l'administration reconnaît elle-même que l'Etat perdra peu. Mais la vérité est que l'Etat y gagnera, par suite des améliorations importantes apportées à notre agriculture et au régime rural. Est-ce que l'intérêt du fisc n'est pas compris dans l'intérêt général? »

CHAPITRE XV

STRUCTURE ET ACTIVITE FONCTIONNELLE DE LA MUTUALITE AGRICOLE

La mutualité agricole, dans son ensemble, se caractérise essentiellement :

1° Par l'existence dans chaque branche d'assurance de trois échelons: la Caisse locale, la Caisse départementale ou régionale et la Caisse nationale ou centrale.

La Caisse locale a généralement (1) la commune pour assise territoriale ; il suffit de sept membres pour la constituer ; son assemblée générale se compose de l'ensemble des assurés, qui choisissent parmi eux les membres du Conseil d'administration.

La Caisse départementale est constituée par toutes les Caisses locales d'un même département et la Caisse régionale par toutes les Caisses locales d'une même région; leurs assemblées générales se composent des délégués des Caisses locales (Présidents ou Administrateurs); ces délégués choisissent parmi eux les membres des Conseils d'administration.

La Caisse nationale ou centrale de réassurance est constituée par toutes les Caisses régionales ou départementales affiliées; son assemblée générale se compose des délégués de ces mêmes caisses régionales ou départementales (Présidents ou Administrateurs); elle élit dans son sein les membres du Conseil d'administration.

2° Par une autonomie complète de la gestion de chaque branche d'assurance, rendant impossible la compensation d'un risque par un autre risque.

C'est ainsi que dans une commune complètement organisée,

(1) La règle, en assurance-grêle, est au contraire que la circonscription soit au moins cantonale. Voir ci-dessus chapitre XIII.

il existe 4 Caisses locales d'assurances mutuelles agricoles : *Incendie, Accidents, Grêle et Mortalité du bétail* (1).

De même, il existe dans une région 4 Caisses régionales ou dans un département, suivant le cas, 4 Caisses départementales (2) d'assurances mutuelles pratiquant les quatre risques sus-indiqués.

Enfin, à Paris, il existe 4 Caisses centrales et 4 Caisses nationales d'assurances mutuelles, constituant un double système de réassurance à circonscription nationale.

*
* *

La Caisse locale apparaît ainsi comme le fondement de l'ordre mutualiste; elle constitue la cellule initiale, l'organisme d'où émane toute activité, puisqu'aussi bien ce sont les délégués des caisses locales qui constituent l'assemblée de la régionale. Au surplus, c'est à l'échelon local que les sociétaires, qui sont en même temps assurés et assureurs, recrutent les nouveaux adhérents en tenant compte de l'intérêt qu'a tout membre d'une mutuelle d'écarter les cultivateurs qui n'ont pas soin de leur exploitation et se montrent négligents. La sélection des risques se fait à la base. Elle ne porte pas seulement sur la valeur réelle du risque, mais aussi sur la valeur humaine de celui qui l'assure.

La Caisse locale est en effet toujours intéressée à une part du risque, si minime soit-elle. Par exemple, sur un risque incendie de 200.000 francs, la Caisse locale conservera une part préfixée aux termes du contrat de réassurance (1/10^e par exemple), cette part étant limitée à un maximum de 500 ou de 1.000 francs.

Le réassureur du premier degré absorbe une part du risque qui varie suivant l'importance des cotisations et des réserves.

(1) Depuis la loi des 5 avril 1928 et 30 avril 1930, il existe, de plus, à l'échelon communal, une Caisse locale de secours mutuels agricoles; à l'échelon départemental ou régional, une Caisse départementale ou régionale de secours; et à l'échelon national une Caisse nationale et une Caisse centrale de secours mutuels agricoles, celles-ci ayant créé, pour le risque capitalisation, chacune une Caisse autonome de retraites.

L'étude de cette hiérarchie du secours mutuel, calquée sur l'organisation de la Mutualité 1900, présenterait un incontestable intérêt. Nous sommes cependant obligés de la négliger pour nous en tenir au seul problème — déjà suffisamment vaste — de l'assurance mutuelle agricole proprement dite.

(2) Nous écartons l'hypothèse des chevauchements, mais nous reviendrons sur ce point.

Ainsi, sur un risque d'incendie de 200.000 francs, une Caisse à circonscription restreinte ne conservera que 10.000 francs, mais une Caisse à large rayon d'action pourra conserver 100.000 francs et au delà.

Tous les excédents des risques des Caisses de premier degré sont pris en charge par les Caisses nationale et centrale, réassureurs de second degré, qui opèrent ainsi la compensation des risques agricoles sur tout le territoire français, métropole et Algérie.

Et voici le mouvement inversé :

Chaque année, les excédents du compte de réassurance nationale sont ristournés, après paiement des sinistres et transfert partiel au fonds de réserve, de la centrale ou nationale aux régionales ou départementales.

Les ristournes passent ensuite de celles-ci aux locales, grossies en chemin d'une fraction de l'excédent réalisé par le réassureur de premier degré.

Enfin, les Caisses locales, ajoutant elles-mêmes à des ristournes qui ne cessent de s'accroître, les répartissent entre les sociétaires qui voient ainsi réduire, et parfois dans une proportion considérable, le montant des cotisations.

Telle est, en bref, la structure générale de la mutualité agricole.

*
* *

Cependant, il convient d'animer ce schéma et de l'intégrer au cœur même du réel en nous efforçant d'atteindre, dans le jeu des activités quotidiennes, le principe qui constitue la vie propre de la mutualité agricole et en commande et coordonne les organes.

Les petites mutuelles locales avaient démontré, à l'encontre de leurs détracteurs, qu'elles étaient susceptibles d'exister et de fonctionner, précisément en existant et en fonctionnant.

Il fallait bien admettre pourtant que, si elles étaient mutualité et mutualité parfaite, elles avaient une base territoriale trop étroite pour pouvoir songer à faire véritablement œuvre d'assurance. Deux systèmes étaient, rappelons-le, pratiqués : 1° cotisations préalables et partage du fonds commun ainsi constitué

entre les sinistrés, au prorata de leurs pertes ; 2° absence de cotisations préalables ou simples versements provisionnels, puis indemnisation intégrale ou plus souvent fractionnée (suivant pourcentage pré-établi) des dommages subis. Mais il est évident que ces pratiques ne conféraient à l'indemnisé éventuel qu'un droit très fragile à une sorte de secours. Même dans le deuxième cas, la solidarité indéfinie impliquée dans l'engagement qui liait les mutualistes, restait à peu près théorique. Car il est tel incendie qui peut dévaster la plus grande partie d'un village et ne pas laisser aux rescapés la possibilité de réunir les sommes nécessaires pour indemniser les victimes.

Peu à peu l'on devait ainsi s'acheminer vers une forme moderne et rationnelle d'assurance avec des engagements sinon limités, du moins précisés. d'une part, et d'autre part une indemnisation totale et forfaitaire prévue au contrat et formellement garantie.

Il eût été en effet parfaitement impossible aux mutuelles agricoles de se développer si elles n'avaient pu procurer des sécurités équivalentes à celles que proposent compagnies et grandes mutuelles. C'est seulement à égalité de qualité que la question de prix intervient utilement.

L'économie réalisée sur la cotisation d'assurance ne sera une économie véritable que si la marchandise achetée à l'aide de cette prime — en l'espèce la couverture d'un risque — est dotée de la même efficacité que la marchandise offerte par les concurrents.

La Mutuelle doit donc se résigner — le mot n'est pas trop fort car il faut avouer qu'assez souvent les mutualistes agricoles sacrifieraient volontiers la technique à la solidarité, alors que tout le problème est de concilier ces deux exigences qui ne sont d'ailleurs nullement antinomiques — à faire authentiquement de l'assurance.

Or, pour faire de l'assurance techniquement saine, la première condition est de savoir très exactement quel risque on prend en charge.

A première vue, cela va de soi. Pourtant, en seconde analyse, le problème se révèle assez complexe. Il n'y a pas *un* risque d'incendie, par exemple, il y a une multiplicité de risques d'in-

cendie. Et chacun d'entre eux présente un double aspect, un aspect *réel* et un aspect humain, *personnel*.

L'aspect réel, c'est la nature même de la chose (matériau, situation, etc...) d'où il résulte qu'elle a de plus ou moins grandes chances de brûler. L'appréciation technique en a pu être rendue très exacte grâce à des statistiques échelonnées sur 150 ans qui ont fourni les éléments d'une tarification très diverse et nuancée et serrant de fort près les différentes natures de risques.

Reconnaissons toutefois que les Caisses locales rencontraient ici une sérieuse difficulté. Car si leur expérience propre, ajoutée à celle des Compagnies d'assurance (dont il n'était pas interdit d'utiliser les résultats statistiques) leur permettait de dresser un tarif très suffisamment approché, il restait à l'appliquer « dans de bonnes conditions », c'est-à-dire dans des conditions telles que pût jouer la loi des grands nombres.

En effet, l'assurance est essentiellement un art de compensation. Selon la formule déjà citée du professeur Hémard, « l'assureur prend en charge un ensemble de risques pour les compenser ». Or, compenser n'est autre chose que répartir sur un grand nombre de têtes une charge qui n'eût pas laissé d'être trop lourde pour une seule. Ce qui revient encore à dire que le fondement mathématique de l'assurance est la loi des grands nombres, *loi qui réduit le hasard à n'être plus qu'un incident négligeable*, et qui a pour corollaire la loi de division des risques.

Mais comment pourrait-on trouver le champ d'application de ces deux règles essentielles dans une mutuelle locale qui se définit dans l'espace si étroitement ?

Là résidait la première difficulté — à laquelle venait s'ajouter l'absence de techniciens. L'assurance est tout à la fois une science fort complexe et un art très délicat. Imagine-t-on qu'un paysan, voire un instituteur de village (1) ait le loisir de

(1) Il peut être intéressant d'indiquer approximativement — il serait impossible de fournir des justifications statistiques — à quelles professions appartiennent, dans l'ensemble, les secrétaires rémunérés (ne faisant pas partie dès lors du conseil d'administration) des Caisses locales. En premier lieu, on trouve des cultivateurs « retirés », puis des instituteurs retraités ou en activité, en moins grand nombre des curés de village, et enfin des exploitants. Ce qui ne laisse pas d'être assez inquiétant. Le cultivateur en exercice, non seulement n'a pas le loisir d'acquérir les connaissances qui lui seraient nécessaires pour faire un bon secrétaire, mais il ne peut même disposer du minimum de temps qu'il lui faudrait pour se charger du travail matériel. A la rigueur, durant l'hiver, il pourrait s'acquitter de cette tâche, mais non plus durant l'été où cependant les sinistres sont toujours et plus fréquents et plus graves. Il est à remarquer que cette

consulter les ouvrages de doctrine ainsi que ces échelles de tarifs où les agents spécialisés des Compagnies ont eux-mêmes tant de peine à se reconnaître ?

On pressent que l'union seule des locales au sein d'une plus vaste mutualité qui permettrait la création d'un mécanisme de réassurance et d'un bureau technique fédératif, pouvait pallier à ce double grief.

Considérons maintenant l'aspect *personnel* du risque. Même lorsqu'il s'agit au suprême degré d'un risque réel, directement appuyé, assis sur la chose et comme intégré à elle, ce risque garde une résonance humaine. Il dépend en effet de l'homme à qui appartient une étable, de prendre des précautions pour qu'elle ne brûle pas. Et il faut convenir qu'en ce domaine, la Mutualité agricole jouit d'une supériorité éclatante sur les compagnies. Qu'importe, en effet, pour l'assuré ordinaire, qu'il « coûte » ou non à sa société ? Pourquoi et comment se soucierait-il de « l'état de la caisse ? ». Au contraire, ne constate-t-on pas chaque jour que la hantise de l'assuré est « de rentrer dans son bien » et de « récupérer son dû » ? Ce qui revient tout simplement à solliciter de menus sinistres qui équivalent à de menus profits.

Problème en quelque sorte moral et non plus technique, mais qui n'en est pas moins singulièrement grave, car la généralisation de tels procédés ne manquerait pas d'introduire dans le jeu des grands nombres un élément qui ne se résoud pas en moyenne calculable et qui tendrait à rendre impossible le fonctionnement normal de l'assurance.

observation ne peut être étendue aux coopératives et syndicats où la proportion des secrétaires cultivateurs est plus forte, parce que la mise au courant est moins difficile, les opérations dont il s'agit étant proprement agricoles.

Il reste que le problème de la « capacité de gestion » revêt en agriculture une acuité exceptionnelle et presque angoissante; non seulement, en effet, les paysans ne peuvent guère, faute de préparation et faute de temps, accepter des fonctions régulières de gestion ou d'administration, mais, trop souvent, pour les mêmes motifs, ils se désintéressent complètement de cette gestion ou de cette administration et n'exercent pas le droit de contrôle qui leur appartient. De là l'influence déterminante prise dans les coopératives et mutuelles par les gros propriétaires dont, souvent, les intérêts ne s'identifient pas à ceux des sociétaires, quand même ils ne leur sont pas opposés.

On a préconisé plusieurs remèdes, parmi lesquels une rémunération plus élevée aux secrétaires des organismes coopératifs ou mutuels, ainsi que l'attribution aux administrateurs d'indemnités non plus seulement pour frais de voyage ou de séjour, mais aussi pour perte de temps.

Il faut ajouter qu'on peut assister, depuis quelque temps, à la formation d'une « élite rurale » qui paraît dès maintenant décidée à prendre en mains, quoi qu'il lui en coûte, les leviers de commande. Nous en reparlerons dans notre dernier chapitre.

Le sociétaire d'une caisse locale, parce qu'il a conscience de sa participation à la gestion comme aux destinées de cette caisse, s'applique au contraire à réduire le nombre et l'importance des sinistres.

Une remarque cependant : c'est une constatation qu'ont maintes fois faite, pour la déplorer, les artisans de la mutualité agricole, que l'âme commune cesse assez vite pour l'ordinaire d'animer la petite collectivité d'assurance, d'autant que le plus souvent on arrive à la mutuelle alourdi par le lot d'habitudes contractées dans l'obéissance des grandes compagnies.

Dès lors, il devient indispensable de stimuler la vie de la Caisse locale par des rencontres qui n'aient pas exclusivement pour thème et pour motif l'acceptation des risques et l'indemnisation des sinistres. La mystique mutualiste fleurit et se développe — hélas ! — plus volontiers autour d'une table bien servie qu'autour d'un tapis vert...

Il faut prendre le paysan français tel qu'il est, et si l'on est en droit d'affirmer que la mentalité paysanne se diversifie à l'infini, suivant les régions, on peut légitimement conclure que la mutualité devra se soucier au premier chef de s'adapter aux circonstances de lieu, de tempérament et presque d'atmosphère. Il ne faut pas, en tout cas, céder à la tentation d'estimer puérils le banquet annuel, le gâteau des rois et les divers vins d'honneur échelonnés sur l'année.

On ne doit pas perdre une occasion de contribuer à former l'âme mutuelle. Aucun moyen n'est à négliger pour amener les cultivateurs à prendre conscience de la solidarité qui les lie par un réseau de droits, de devoirs et de responsabilités.

Car la petite caisse locale doit constituer un organisme bien vivant, bien adapté à sa fonction. Le Conseil d'administration doit suivre tous les actes de la vie sociale avec l'attention et l'intérêt qui s'attachent aux actes de la vie familiale. On ne saurait dénoncer avec trop de vigueur ces pratiques que nous avons rencontrées et qui consistent à confier à un secrétaire rémunéré une sorte de blanc-seing moyennant quoi il agit en toute liberté, sous la dépendance directe de la Caisse départementale ou régionale. Une société mutuelle agricole ressemble alors d'une façon alarmante à une agence commerciale. La mutualité même en est disparue.

Or la Caisse locale d'assurance mutuelle agricole est l'assise du système mutualiste. Et c'est à elle que revient le soin de communiquer à tout l'édifice sa valeur et son caractère propre. Ainsi que dans une démocratie toute souveraineté émane de la masse des citoyens, c'est à partir de l'ensemble des locales que s'épanouit l'œuvre de mutualité.

Cependant, pas plus que la souveraineté ne peut être exercée intégralement et directement par le peuple lui-même, sous peine d'aboutir à l'anarchie, il ne peut s'agir de considérer les mutuelles 1900 comme entièrement autonomes sans les vouer du même coup à de promptes débâcles financières ou à de simples procédés d'assistance. Ainsi entrevoyons-nous encore la nécessité d'instituer un régime de tutelle et de protection permanente dont on ne peut guère, en mutualité, songer à attribuer la gestion qu'à l'union fédérative des locales elles-mêmes.

*
* *

De toutes parts, en définitive, apparaît l'urgence de fédérer les caisses locales en des unions qui pourront en même temps exercer un contrôle et compenser les risques.

Nous avons constaté précédemment que les Compagnies, comprenant le danger que représentait pour elles cette combinaison, avaient tout mis en œuvre pour en enrayer la réalisation.

La victoire remportée par la mutualité en Cassation, le 24 mai 1913, suscita une véritable floraison de caisses de réassurance.

Et désormais si, en droit, la constitution des locales d'assurance, par définition même, continue à précéder la création des régionales de réassurance, en fait, très souvent, et dans une très large mesure, la naissance des régionales sera antérieure à celle des locales.

Les régionales formées par l'union de quelques locales multiplieront les fondations de locales. Et même il n'est pas rare de voir une Régionale encore virtuelle s'empresser de créer quelques caisses locales pour pouvoir asseoir son existence légale.

A titre d'exemple, considérons les origines des deux plus importantes unions existantes. Il sera loisible d'étendre ensuite

le bénéfice de notre observation, car la procédure a été partout la même. Nous rencontrerons en outre, chemin faisant, deux manières assez différentes, et parfois contraires, de concevoir la mutualité agricole. Les deux régionales dont il s'agit sont devenues en effet des chefs de file ou plus proprement des chefs d'école. Si bien qu'à peu près toutes les régionales et départementales se définissent et se caractérisent par un mélange à dosage variable des techniques adoptées par la *Mutuelle de l'Est* et des principes appliqués par la *Régionale du Sud-Est*.

*
* *

Dès 1900, lors de son Assemblée générale, l'*Union du Sud-Est des Syndicats agricoles*, dont le siège est à Lyon, se préoccupe d'organiser l'application de la loi Viger. Une Commission est nommée, qui comprend des techniciens de l'assurance et qui, avec le concours du Comité de législation et du Contentieux de l'Union, ainsi que de la section juridique du Musée Social, étudie l'institution nouvelle et recherche la meilleure formule de réalisation (1).

Cette Commission présente le résultat de son examen dans un rapport parfaitement documenté, à l'assemblée générale de 1902. Elle conclut formellement à l'adoption du type « Caisse à petite circonscription », pourvu d'une large indépendance.

Ainsi l'entité première sera la locale. La locale sera la cellule en quoi s'exprimera toute la mutualité, de même que certains physiologues affirment que la cellule préfigure toute le corps humain. L'*Union du Sud-Est* est restée fidèle à cette conception. Les locales de son ressort ont maintenant encore une vie propre et une activité particulière. Et toujours une part importante des risques est laissée à leur charge afin que les sociétaires aient véritablement conscience de leur rôle d'assureurs par réciprocité.

Cependant, la *Caisse régionale de réassurance mutuelle agricole contre l'incendie du Sud-Est* est fondée le 3 mars 1903. Au

(1) Les Mutuelles agricoles étaient assez nombreuses dans le Sud-Est et particulièrement dans l'Ain, avant le vote de la loi du 4 Juillet 1900. (Voir le rapport présenté par M. des Essarts à l'occasion de la fondation de la 2.000^e Caisse-incendie et de la 2.000^e Mutuelle-accidents.)

premier jour, elle groupe seulement 19 Caisses locales, dont elle sera à la fois le réassureur et le tuteur administratif.

De la sorte se trouve résolu avec une efficacité suffisante, la difficulté que constitue l'absence dans les communes rurales de cultivateurs familiarisés avec les techniques d'assurance, en même temps que se trouve réglé pour une part le problème du « plein » par un élargissement de la répartition.

Le résultat a été particulièrement brillant et, pour nous en tenir aux risques d'incendie et d'accidents, l'*Union du Sud-Est* a pu fêter, le 10 mai 1931, sous la présidence du Ministre de l'Agriculture, M. Tardieu, la fondation de la 2.000^e Caisse locale incendie et de la 2.000^e Caisse locale accidents. Et telle est la puissance de progression, qu'en 1932 on approchait du chiffre de 2.200, qui est actuellement dépassé.

Les comptes de l'exercice 1934 accusent en effet 2.210 Caisses locales incendie, 109.954 polices, 8.019.379.674 frs de valeurs assurées, 8.507.533 frs de cotisations encaissées (1). Les réserves de la Caisse régionale incendie étaient, fin 1933, de 1.675.839 frs, et dans cette même année, 3.354.287 frs étaient ristournés aux locales, c'est-à-dire 50 % environ du versement total effectué par les Caisses locales à la Caisse régionale.

Ceci vaut d'être souligné, car c'est l'un des traits distinctifs de la gestion du *Sud-Est*. Qu'on songe qu'il n'est pas rare que le pourcentage des ristournes s'élève jusqu'à 45 %, 50 %, 60 % et même 70 %, comme il est arrivé en 1922.

On ne saurait contester que cette politique de ristournes est profondément mutualiste. Et il faut rendre hommage aux Emile Duport, aux des Essarts, d'avoir su faire preuve d'un loyalisme si courageux dans leur recherche de l'idéal de mutualité.

*
* *

L'exemple donné par Lyon ne devait pas tarder à être suivi. En 1905, le Conseil Général de la Haute-Saône chargeait une Commission spéciale de jeter les bases d'une Caisse agricole

(1) En accidents, les chiffres sont plus importants encore : 2.458 *Caisses locales*, 179.880 *polices* (loi et droit commun), 297.532.604 *frs de salaires assurés*. et 14.086.491 *frs de cotisations encaissées*.

d'assurance mutuelle contre l'Incendie. Au nom de cette Commission, M. Cassez, alors professeur départemental d'agriculture, présenta un ample rapport où, faisant état de l'expérience du *Sud-Est*, il souhaitait utiliser les résultats acquis en les adaptant aux conditions particulières de la Haute-Marne et des départements voisins.

M. Cassez pose le problème des réalisations pratiques en ces termes :

« Ne pourrait-on organiser l'assurance véritablement mutuelle comme certaines régions hardies la pratiquent avec succès ?

« Ne pourrait-on s'assurer contre l'incendie sans verser aux capitalistes des redevances énormes (en 24 ans et pour 18 Compagnies seulement, 341 millions ?) (1).

« Ne pourrait-on moraliser l'assurance et ainsi réduire, sinon supprimer, les sinistres volontaires spéculatifs, en combinant les intérêts des assurés et des assureurs (incendiés volontaires, 30 à 40 %) ?

« Ne pourrait-on supprimer ou réduire les 25 % donnés aux agents et les 10 % de frais généraux ?

« Ne pourrait-on dégrever les risques agricoles de la lourde part des pertes causées par les risques industriels ?

« Ne pourrait-on enfin organiser une œuvre morale et solide, comportant une économie immédiate pour l'assuré et présentant toutes garanties d'avenir ? »

Et M. Cassez fait un historique de la Mutualité rurale, historique dont l'enseignement reste précieux :

« Il y a près d'un demi-siècle que ce mouvement a commencé, et plus d'une centaine de petites mutuelles locales se sont créées.

« Les documents officiels en citaient 23 pour l'Isère, 47 dans l'Ain, 34 en Savoie. Il en existe un grand nombre dans l'Auvergne.

« Leur organisation varie plus ou moins, mais toutes ont été créées d'après les mêmes principes : sélection des sociétaires et des risques par une société de petite circonscription, où tous les

(1) Ce chiffre a été relevé, nous dit M. Cassez, dans l'*Economiste Français* du 22 avril 1903.

adhérents se connaissent et se surveillent; réunion en un seul pouvoir, de la mission de prévenir et de combattre les sinistres, et de la charge de les indemniser; suppression des frais généraux, de commission aux agents, d'intérêts aux actionnaires, de salaires aux administrateurs.

« Les résultats n'ont pas démenti les espérances des hardis innovateurs qui appliquèrent cette conception nouvelle de l'idée d'assurance. Si bien que de petites mutuelles sont arrivées à se constituer un capital tel que les seuls intérêts suffisent maintenant à faire face aux dégâts causés par le feu. Citons par exemple Viuz-en-Sallas (Haute-Savoie), qui possède une réserve de 80.000 francs; Heyrieux (Isère), qui a 70.000 francs de réserves, etc...

« Dans bon nombre d'autres localités, les réserves s'élèvent à 20.000 et 30.000 francs, *et les primes sont diminuées du quart ou de moitié.*

« En Haute-Marne, une semblable société d'assurance s'est constituée à Louze, canton de Montier-en-Der, le 16 août 1900, par l'adhésion de 90 propriétaires, et le versement d'un capital de garantie de 606 fr. 90, représentant le quart de la prime que chaque adhérent payait à d'autres sociétés au moment de son adhésion; ces sommes sont remboursées lors de l'entrée effective de l'assuré dans la société par une réduction sur sa première prime. »

Cependant les mutuelles locales ne peuvent rester isolées.

« L'initiative des habitants de Louze est très louable, mais, nous le répétons, le système qui en a découlé ne peut nous servir de modèle, car il comporte une insécurité que nous ne voulons pas subir et encore moins généraliser. Malgré toutes les précautions des sociétaires et tout le dévouement des administrateurs, ne pourra-t-il se produire, un jour ou l'autre, avant la constitution de réserves suffisantes, un sinistre cause d'appel de fonds et de découragements regrettables ?... »

En réalité, les Caisses locales, si elles restaient isolées, ne donneraient aucune sécurité véritable à leurs sociétaires :

« L'association, si nécessaire aux individus, ne s'impose pas moins entre les petits groupements. De même que les particuliers s'associent dans une Mutuelle, les Mutuelles doivent se

fédérer entre elles, afin de mettre en commun leurs gains et leurs pertes et de se fortifier d'autant. Il faut donc les constituer en Fédérations. La Fédération, c'est une Mutualité de Mutuelles. »

Le véritable objet de la Fédération, son incontestable utilité, seront en effet d'organiser la réassurance.

« *La Réassurance, c'est plus que la Fédération. La Réassurance, c'est une garantie que les petites Mutuelles prennent contre les pertes extraordinaires. C'est tout simplement une assurance entre assurances.* »

A vrai dire, on ne se fait pas encore une idée très nette de la réassurance. Et l'on semble moins se mettre à la recherche d'un système de réassurance mutuelle que de réassureurs externes :

« Mutualité locale avec réassurance, voilà la véritable formule de l'assurance mutuelle économique.

« Les grandes Compagnies anonymes et mutuelles ont compris l'avenir de ce système et le danger qu'il leur fait courir, aussi sont-elles intervenues en se syndiquant pour nous refuser toute réassurance, et ce sont des regrets que nous ont exprimés la plupart des Sociétés que nous avons consultées à cet égard.

« L'une de ces Sociétés avait cependant accepté en réassurance les Caisses du Sud-Est et, comprenant leur avenir, avait même sollicité le monopole de cette réassurance; mais devant les bruyantes protestations et les menaces de représailles de ses agents, l'administration de cette Société dut capituler et demander l'annulation de son contrat.

« La réassurance nous échapperait donc si plusieurs grandes Mutuelles présentant toutes garanties de sécurité n'étaient restées en dehors du Syndicat pour nous offrir leurs services dans des conditions fort avantageuses. »

Quoi qu'il en soit, les conclusions du rapport de M. Cassez ayant été approuvées, dès la fin de 1905 est fondée la *Mutuelle Agricole Incendie de l'Est*.

Et le même M. Cassez pouvait, en la fête du 25^e anniversaire, célébrée à Chaumont le 8 juin 1930, dresser le palmarès de l'action mutualiste menée pour l'assurance contre l'Incendie dans les 10 départements du ressort de Chaumont : Saône-et-

Loire, Jura, Doubs, Haute-Saône, Haute-Marne, Vosges, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Bas-Rhin et Haut-Rhin :

2.260 *Caisses locales*, 108.000 *contrats représentant une valeur assurée de 3.330.000.000 frs, 4.600.000 frs de réserves, la gratuité de l'assurance consentie deux fois en quatre ans, tel est, après un quart de siècle, le bilan de la Mutuelle agricole incendie de l'Est.*

L'assurance mutuelle des autres risques a suivi elle aussi une forte progression (1). Il reste cependant que c'est dans l'incendie que se manifeste dans sa perfection le système adopté par la mutualité de l'Est. L'unité, l'entité de base, à n'en pas douter, est ici la régionale. La locale est quelque peu sacrifiée. Elle n'a pas même des droits de mineur, seulement d'interdit... La rédaction des polices, cela va de soi, incombe au personnel rétribué des divers organismes de Chaumont, mais l'indemnisation des sinistres, l'importance et l'affectation des ristournes, l'établissement des comptes, sont du ressort exclusif de ce même personnel. Ce qui a donné peut-être à certains adversaires de la mutualité d'apparentes raison de s'indigner (2).

(1) Voici les chiffres accusés par les comptes de la régionale de l'Est en incendie et accidents pour l'exercice 1934 :

INCENDIE : *Caisses locales*, 2.465; *polices*, 162.351; *valeurs assurées*, 5.481.580.870 frs; *cotisations encaissées*, 6.967.069 frs 24; *réserves*, 5.177.974 frs.

ACCIDENTS : *Caisses locales*, 1.438 (il faut remarquer que l'Est, qui compte le plus grand nombre de *Caisses locales incendie*, est distancé en accidents par le Sud-Est et le Centre-Est); *polices*, 71.998; *salaires assurés*, 159.543.543 frs; *cotisations*, 4.651.061 frs.

(2) A la suite de l'arrêt précédemment cité de la Cour de Cassation, *La Prime du 1^{er} décembre 1934* a publié un article de M. René Lefebvre dans lequel il est dit notamment (M. René Lefebvre s'efforce d'analyser le fonctionnement de la Mutualité) :

« Le groupement mutualiste, constitué sous la forme syndicale, a passé avec le super-organisme un double traité de gestion et de réassurance à 95 0/0 et aucune rémunération visible n'est stipulée sur le papier pour cette gestion, de telle sorte qu'en apparence le vœu du législateur de 1900 serait réalisé.

« Mais, comme pour le pseudo-secrétaire-trésorier, ce n'est là qu'un trompe-l'œil : la Mutuelle régionale reçoit des espèces de la Société locale. On peut même affirmer qu'elle perçoit la totalité des primes et cotisations acquittées par les assurés, puisque les encaissements sont effectués sur ses ordres et que les « secrétaires-trésoriers » ou autres sous-gérants sont payés par elle et lui remettent les sommes qui leur sont versées.

« Le reste n'est que jeu d'écritures, jeu effectué, d'ailleurs, par des comptables dûment salariés sous la direction de supérieurs qui ne le sont pas moins.

« Et, par conséquent, les principes posés par l'arrêt de la Chambre des requêtes doivent trouver leur application également dans ce cas infiniment plus fréquent que celui de la Mutuelle d'Illiers.

« Que l'organisme qui dirige soit une personne ou une Société, peu importe, si ceux qui gèrent cet organisme sont aussi salariés que l'était le secrétaire-directeur visé par la décision de la Cour suprême.

« Il n'y a pas, en effet, gestion gratuite là où ceux qui effectuent le travail et le commandement bénéficient de rémunérations attachées à leurs fonctions, alors surtout que ces rémunérations ne proviennent et ne peuvent provenir que des cotisations versées par les assurés des Mutuelles locales puisque les Mutuelles régionales ne possèdent pas (en principe du moins) de cotisants directs. »

Certes, leur argumentation ne porte pas, car elle ne tient aucun compte des exigences reconnues par les règlements administratifs quant à la nécessité qui s'impose aux Caisses régionales de réassurance d'aider et de protéger contre elles-mêmes aussi bien que contre tous obstacles et toutes difficultés techniques, les Caisses locales affiliées.

On sait d'autre part ce qu'il faut entendre par l'expression : « gérée et administrée gratuitement ». Même pour les locales, le législateur n'a pas voulu vouer la mutualité au régime du désintéressement absolu, c'est-à-dire la condamner à mort. Ou plus exactement, ce désintéressement n'est exigé que des mutualistes eux-mêmes. Il pourra donc exister un secrétaire-trésorier appointé, à condition qu'il ne soit pas sociétaire, et à condition également qu'il se borne à remplir une fonction purement matérielle sans s'immiscer aucunement (notamment par le moyen d'une délégation) dans l'administration. On ne voit pas, dès lors, ce qui pourrait juridiquement interdire à une mutuelle locale ou à un ensemble de mutuelles locales, de confier pour une part, même importante, la gestion technique de leurs opérations au personnel appointé d'une caisse régionale, les pouvoirs de signature et l'autorité sociale continuant d'appartenir au président et à son Conseil. On a défini très justement la réassurance mutualiste une « mutualité de mutuelles », ce qui implique, semble-t-il, qu'il puisse y avoir une mutualité de gestion, c'est-à-dire de constants échanges et une exacte réciprocité de services relativement à la gestion entre l'assureur et les réassureurs. Au reste, si la loi du 1 juillet 1900 est obscure et peut prêter à des interprétations diverses, le décret du 2 août 1923 est formel, qui a précisé quels sont à cet égard les droits des caisses de réassurance. Les griefs dirigés contre la Mutuelle de l'Est — et contre celles, très nombreuses, qui ont adopté le même système de tutelle étroite, — ne sont donc pas fondés.

Il était néanmoins nécessaire de bien souligner le changement d'axe, si l'on ose dire. Dans le système de l'Union du Sud-Est, l'autorité vient d'en bas. Au contraire, la régionale de Chaumont est la seule réalité vivante et les locales se bornent à peu près à exécuter des ordres. Le fait est d'autant plus curieux que les promoteurs du syndicalisme dans la région de Lyon se

situaient politiquement à droite, alors que les dirigeants de l'*Est* étaient gens de gauche. Tant il est vrai que les doctrines politiques restent pour l'ordinaire « à la surface de nous-mêmes », comme disait Barrès, et que seul compte le tempérament profond...

Au juste, ce qui oppose la Mutuelle de l'*Est* à la régionale du Sud-Est, c'est en effet, plus que toute autre chose, une question de tempérament. Le *Sud-Est* est d'abord mutualité, alors que l'*Est* garde avant tout le souci de ne pas négliger la saine technique. D'où, en apparence, un certain esprit aventureux à Lyon et aussi le développement d'une certaine mystique, alors que le personnel dirigeant de Chaumont a toujours été extrêmement prudent. Cela se manifeste non seulement dans les tarifications presque toujours plus élevées ici que là, mais plus encore dans la politique des réserves. Au *Sud-Est*, on s'efforce de persuader les locales que leur intérêt est de constituer des réserves fortes, puisqu'elles conservent une part importante des risques. Quant à la régionale, elle ne néglige pas entièrement cet aspect essentiel de l'assurance qu'est la prévision des mauvais jours. Toutefois, on n'a pas de scrupule à faire chaque année de larges ristournes : gestion mutualiste. A l'*Est*, par contre, on a le regard constamment tourné vers le chapitre : réserves, qu'on est impatient de voir grossir, à l'égal — toutes proportions gardées — de celui des Compagnies. Et si l'on fait des ristournes, c'est (jusqu'à l'année 1934) contrairement à la procédure lyonnaise, qui comporte l'attribution annuelle de ristournes dont le pourcentage varie par exercice, proportionnellement aux excédents obtenus, — en appliquant un procédé qui bannit toute insécurité et confirme la valeur du principe des réserves. Voici comment M. Cassez s'exprime à ce sujet :

« La Mutuelle Agricole Incendie de l'*Est* a ouvert, en 1920, un compte intitulé : « Réserves spéciales au profit des Sociétaires assurés ». Ce compte est crédité chaque année, par décision de l'Assemblée générale, d'une partie des bénéfices nets de l'exercice. Lorsque la réserve ainsi constituée atteint le montant d'une prime annuelle, l'assuré se trouve dispensé du versement de la cotisation tout en continuant à jouir de la garantie.

« L'opération est connue sous le nom de « remise de primes

aux assurés ». La Mutuelle agricole de l'Est l'a pratiquée, en l'espace de 6 ans, à deux reprises différentes, la première fois en 1924, la deuxième en 1928.

« La réserve spéciale ayant atteint, en 1923, 570.000 francs, somme égale au montant d'une prime annuelle, il fut accordé l'année suivante :

« 1° La gratuité de l'assurance, soit une remise de 100 % aux sociétaires assurés avant le 31 décembre 1920.

« 2° La demi-gratuité, soit une remise de 50 % aux sociétaires assurés au cours des trois années suivantes.

« 3° Une indemnité spéciale aux secrétaires-trésoriers ou à ceux en faisant fonction.

« En 1928, nouvelle gratuité de l'assurance, la réserve spéciale au profit des assurés atteignant 1.560.000 francs et correspondant au montant de la prime d'une année. »

*
* *

Si nous avons procédé à ce parallèle, ce n'est pas par jeu littéraire. C'est que la mutualité agricole va se partager entre ces deux pôles : mutualité et technique.

A vrai dire, l'*Est* et le *Sud-Est* n'exercèrent pas toujours directement et pour ainsi dire personnellement ces influences opposées. Mais celles-ci ne furent que plus radicales et décisives du jour où la création de réassureurs du deuxième degré sanctionna leur divergence.

On avait pu croire que la mutualité agricole était une, et lorsque se manifesta la nécessité de fédérer à leur tour ces Fédérations de locales que sont les Régionales — pour multiplier par l'union leur force en face des adversaires communs d'une part, et d'autre part organiser un second échelon de réassurance — d'excellents esprits pensèrent qu'un seul organisme central pourrait et devrait répondre à cette double préoccupation. L'un des ouvriers de la première heure, M. Malnoury, lorsqu'il écrit son ouvrage : *La Mutualité agricole et l'assurance contre l'incendie*, qui reste le document le plus précieux sur la période créatrice, ne paraît pas même concevoir qu'il pût exister deux réassureurs nationaux. Or, il est à noter que la Caisse cen-

trale incendie a été fondée dès 1906, à l'instigation de la Caisse du Sud-Est.

Il semble bien d'ailleurs que la création de la Centrale Incendie ait été quelque peu précipitée. Les lettres très pressantes envoyées de Lyon en décembre 1905 et janvier-février 1906, par Emile Duport au comte Louis de Vogüé, marquent à plus d'une reprise une impatience non dissimulée : « Je ne crois pas me tromper, écrit-il le 31 décembre 1905, mais je vois très nettement la Caisse centrale comme la clé de voûte de l'édifice et cette clé, *il faut nous hâter de la placer pendant que cela ne dépend que de l'Union centrale incendie* » (Les caisses relevant du parrainage de la rue d'Athènes avaient en effet déjà été groupées en une sorte d'union morale). Deux jours avant, il avait été à la fois plus précis et plus circonspect. Dans une lettre datée du 29 décembre, on rencontre en effet cet aveu : « Je puis vous dire que nous sommes d'accord sur tous les points, ainsi que sur la nécessité de presser la création de cet organisme, *il est inutile de vous en donner les motifs, que vous avez certainement compris...* »

Il revient sans cesse — parfois avec une certaine vivacité — sur l'urgence de passer des projets aux actes.

L'argument décisif fut sans doute celui-ci. Dans une lettre du 26 janvier 1906 : « A propos, avez-vous remarqué que, dans la discussion générale du budget de l'agriculture, M. Castillard a proposé l'organisation d'une Caisse centrale d'assurances mutuelles agricoles, formée de toutes les caisses locales ? Raison de plus pour nous hâter. »

Cette correspondance est, à beaucoup d'égards, du plus haut intérêt. Du premier coup, M. Emile Duport a compris le rôle que devait jouer la Caisse centrale. Cependant il se heurte à l'autonomisme des régionales, qui tiennent en particulier à garder le contrôle de leurs opérations avec les réassureurs externes (en raison des ristournes). La difficulté est sérieuse ; mais qu'à cela ne tienne ! On se contentera d'être au début un simple réassureur supplémentaire, en attendant que la Centrale puisse devenir le réassureur unique : « En un mot (lettre du 31 décembre 1905) la Caisse centrale a pour but, non seulement de constituer un lien de plus s'ajoutant et se complétant avec l'Union centrale

incendie, mais d'apporter à nos régionales un réassureur de plus, destiné quelque jour à être le seul réassureur; et comme caisses locales, caisses régionales et caisse centrale, c'est une seule et même chose en trois associations, ce jour-là, notre organisation mutuelle d'assurance incendie sera parfaite. »

La ténacité d'Emile Duport finit par avoir raison des scrupules et des hésitations. L'acte constitutif est du 12 mars 1906. La Caisse centrale comptait au soir de la première assemblée générale, 500 caisses locales groupées en 7 régionales. Ses bureaux furent installés dans les bureaux mêmes de la Société patronesse, 8, rue d'Athènes, à Paris.

L'année qui suivit, le Congrès national des Syndicats agricoles se tenait à Angers, où le comte Louis de Vogüé présenta un rapport qui est intéressant à plus d'un titre.

Bien que somme toute la Société des Agriculteurs de France se fût lancée avec hardiesse dans la voie aride, il faut bien l'avouer, pour des gens qui étaient pour la plupart actionnaires des Compagnies ou administrateurs de grandes mutuelles, du dévouement mutualiste (1), la première préoccupation du rapporteur est de revenir avec une inlassable minutie sur les raisons qui incitèrent l'aristocratique maison à faire ce qu'on appelait alors de la « démocratie paysanne » — d'aucuns prononçaient même « démagogie ».

L'organisation professionnelle née de la loi du 21 mars 1884, nous dit-on à peu près, n'a pas apporté, particulièrement à l'agriculture, que des avantages économiques. « Si elle devait se borner à ces services d'ordre matériel, elle serait évidemment incomplète et incapable de produire les grands effets qu'en attendent tant de bons esprits, pour le bien d'un pays qui souffre d'un excès de centralisation greffé sur l'excès d'individualisme. »

Les orthodoxes du syndicalisme n'eussent pas parlé autrement que cet adepte d'un corporatisme soucieux de remédier, il est vrai, aux méfaits de la Révolution.

(1) Rappelons que celui qui s'était opposé avec le plus de vigueur, — et dès l'origine — à la création d'une mutualité d'assurance contre l'incendie, était un mutualiste parfaitement convaincu qui, en une branche voisine, celle de la mortalité du bétail, apporta une foi agissante et fit preuve d'un zèle absolument désintéressé : le Comte de Rocquigny.

Bénéfices économiques, services sociaux. Les syndicats agricoles se devaient à eux-mêmes de prendre en main l'application de la loi du 4 juillet 1900. L'assurance mutuelle n'est-elle pas une école de perfectionnement humain? N'exige-t-elle pas la pratique des vertus les plus nobles? Et puis... « elle leur apprend (aux hommes), en les groupant entre eux, la vertu de l'initiative privée et oppose ainsi à l'effort centralisateur du socialisme d'Etat, l'obstacle qui leur est le plus redoutable... » Au fond, ce pourrait être là un écho attardé de Proudhon.

Mais l'illusion ne dure guère. Si M. le comte de Vogüé a accueilli avec une certaine faveur l'idée d'organisation professionnelle, c'est parce que pour lui elle devait constituer un frein efficace à cette machine qui « s'emballe parfois » sur la pente de l'évolution sociale: l'Etat.

*
*
*

Ainsi, en passant de Lyon à Paris, le caractère politique d'une certaine orientation mutualiste s'accroissait fâcheusement.

La conception paternaliste des Emile Duport, des Riboud et des des Essarts, teintée d'un certain « corporatisme » à la manière d'Albert de Mun et selon les formules de La Tour du Pin, devait assez rapidement céder le pas à des préoccupations moins pures. La gratuité des fonctions d'administrateur étant la règle aux termes de la loi du 4 juillet 1900, et le désintéressement n'étant pas chose courante, il devait presque nécessairement s'ensuivre que ceux qui assumeraient la charge de l'administration recherchaient un profit d'autre sorte que pécuniaire: pour l'ordinaire d'ordre électoral. Et bien entendu l'électoralisme de la rue d'Athènes fut résolument conservateur.

La Mutuelle de l'Est, au contraire, apparaît dès l'origine comme une maison où le radicalisme est maître. On ne pouvait donc s'y montrer entièrement satisfait de l'attitude prise par la première caisse centrale (1). Et l'on glissa en conséquence

(1) Après la Caisse centrale incendie fondée en 1901, une Caisse centrale bétail est constituée en 1907. C'est après la loi du 15 décembre 1922 qu'apparaît la Caisse centrale accidents et en dernier rang la Caisse centrale grêle. A noter que ces diverses Caisses centrales se sont fédérées à leur tour en 1925 pour former un Office Central de la Mutualité Agricole qui était une sorte de service de gestion. L'orthodoxie de cette réalisation pouvait être mise en doute (les Caisses mutuelles ne sont pas admises, et cela se conçoit, à se décharger de la gestion sur un organisme non mutualiste). Aussi, l'O. C. M. A., en ces derniers mois, a-t-il paru perdre de son importance.

peu à peu vers un séparatisme que la création d'un second réassureur national devait plus tard venir sanctionner.

Pourtant, dans le souci que révèlent certains écrits de M. Cassez et plusieurs interventions de M. Fernand David à la Chambre, notamment dans le rapport très remarquable qu'il présenta en 1910 sur le budget de l'Agriculture, il y a place pour d'autres mobiles.

Les dirigeants de Chaumont se sentaient effrayés par la politique de ristournes et de compensations menée par les Caisses affiliées à l'O.C.M.A. A tel point que pour sauver — malgré elle — cette mutualité aventureuse, on réclama avec insistance l'institution d'une réassurance nationale d'Etat. Les partis de droite firent front et le projet échoua. La Caisse de l'Est décida alors de susciter un réassureur orienté vers un idéal politique différent, ainsi que vers des techniques plus prudentes : ce fut (1911) la Caisse nationale incendie, dont le siège s'établit au 129, boulevard Saint-Germain.

*
* *

Or, les réassureurs nationaux jouèrent sensiblement le même rôle de zélateurs et de propagandistes que les Caisses régionales. De même que celles-ci, inlassablement, avaient formé dans leurs circonscriptions respectives des Caisses locales, de même les Caisses centrales ou nationales s'attachèrent à faire naître des régionales ou des départementales (cette dernière formule qui implique la circonscription limitée au département paraissant avoir la préférence de la Fédération). Et il se produit alors une émulation qui n'est parfois rien moins que mutualiste. On se dispute des clientèles à la manière des assureurs commerciaux. On lutte de vitesse pour planter, bon premier, le fanion — conservateur ici, républicain là — dans une commune ou dans une région non encore travaillées (1). C'est surtout à la limite des circonscriptions, là où s'entrecroisent les influences, où se rencontrent des frontières mouvantes et mal définies, que la lutte

(1) Dans une même commune, les organismes mutualistes ne peuvent se juxtaposer. Plus exactement, le dernier en date sera ignoré des Pouvoirs publics et comme tel ne pourra bénéficier des précieuses subventions. Par contre, il est admis — et en fait il se produit très souvent — que deux Caisses régionales rayonnent dans la même zone territoriale, sans perdre pour cela leur droit à subvention.

est particulièrement âpre et qu'au grand dam des principes, on use de procédés auxquels les Compagnies répugnent généralement elles-mêmes : sous-évaluation des risques, baisse des tarifs, promesse de ristournes, etc...

Et cependant on a vu se dessiner ces derniers temps un certain rapprochement entre les deux antagonismes. *L'Est*, chef de file du mouvement « national », délaisse le système de l'assurance gratuite pour adopter celui des ristournes annuelles. Dans le même temps, les Caisses centrales abandonnent presque complètement le régime des compensations mutuelles (ristournes de risques, pratiquées à l'état pur en « automobile ») pour constituer des réserves, et d'autre part passer aux réassureurs externes tant en pourcentage qu'en excédent, d'énormes fractions de risques (1).

(1) C'est l'un des signes les plus caractéristiques de la nouvelle gestion des Caisses de la rue d'Athènes (émigrées depuis plusieurs années déjà rue de Douai), que ces cessations massives aux réassureurs externes dont l'importance comparée est passée de 1932 à 1933 du simple au triple.

Il est vrai qu'il faut tenir compte de la gravité de certains risques : silos à blé, par exemple, dont le nombre s'est considérablement accru du fait des lois Queuille. Au surplus, on procède peut-être à une étude plus approfondie et plus minutieuse des polices.

Il reste que la technique qui fut longtemps l'apanage des Caisses nationales, dans le même temps où celles-ci se mutualisent, fleurit d'une façon assez inquiétante rue de Douai. On s'y applique si consciencieusement à faire de la « bonne assurance » qu'on pourrait bien, un beau jour, en oublier de faire œuvre mutualiste.

Un second caractère est la substitution qui vient de s'opérer des ristournes sur net aux ristournes sur brut. En bref, le problème — qui a provoqué, durant de longues années de vives polémiques — est le suivant : à la fin de chaque année, les Caisses centrales (comme du reste dans une moindre mesure les Caisses nationales) font passer une partie, d'ordinaire fort importante, de leurs excédents au compte « ristournes aux Caisses régionales ». Sur quelle base répartir ces ristournes ? Deux systèmes : l'un qui met toutes les Caisses affiliées sur le même pied et qui, sans tenir compte des résultats financiers obtenus par chacune d'elles, leur alloue un chiffre proportionnel aux seuls encaissements ; l'autre qui, au contraire, prend en considération ces résultats financiers et fixe les ristournes en fonction des bonis obtenus sur le compte de chaque Caisse régionale.

On ne manque jamais de faire ressortir les avantages techniques du second système qui incite les Caisses à sélectionner leurs risques et à ménager leurs propres responsabilités.

Mais qui ne voit que seule la ristourne sur le brut est véritablement mutualiste ? Car en vérité, si la réassurance est une assurance contre l'assurance, — la réassurance mutuelle doit rester fidèle aux principes de mutualité. Or, la ristourne sur le brut répond à ce double objet. Elle favorise les Caisses malheureuses à l'aide des excédents des Caisses heureuses. Elle vient en aide aux régionales durement atteintes au moyen des profits réalisés par les Caisses que le mauvais sort épargne. De la sorte, tout est mis en commun, au point qu'il n'y a plus qu'un seul compte, celui du réassureur, et que la compensation est parfaite : les pertes subies par les uns trouvent leur équilibre dans les gains acquis par les autres.

Un des aspects de la bataille que se livrent avec une belle ardeur depuis 1913, autour de cette panacée des ristournes, les mutualistes divisés en deux camps : guelfes et gibelins, vaut d'être noté : il s'agit de la répartition géographique des adversaires. A l'est d'une ligne idéale qui va de Lille à Perpignan, on est « pour le brut », et à l'ouest, « pour le net ».

Et il faut avouer que les mobiles ne sont pas purs autant qu'il serait souhaitable. Pour les régionales incendie situées à droite de cette ligne idéale, il n'est pas rare que le rapport sinistres-cotisations atteigne 70 0/0, alors que les Caisses dont la circonscription se trouve à gauche s'enorgueillissent de 30, 20 et même 10 0/0.

Il y a plus. Cette synthèse des principes qui est en train de s'opérer entre les sommets, il y a beau temps qu'elle est chose accomplie au sein de la plupart des régionales. En très grosse majorité, celles-ci passent en effet leur réassurance pour partie aux Centrales, et pour partie aux Nationales. Ce qui fait qu'on peut entrevoir, lorsque la question politique se sera estompée et que l'opposition des personnes, des tempéraments et des doctrines aura cessé d'exercer ses ravages, une union qui pourrait bien, un jour prochain, devenir fusion...

CHAPITRE XVI

REPONSES AUX GRIEFS FORMULES CONTRE LA MUTUALITE AGRICOLE

C'est une querelle un peu rétrospective, car il faut avouer que depuis quelque temps la mésentente entre Compagnies et Mutuelles agricoles semble s'apaiser (1). Il n'en reste pas moins intéressant de dénombrer quels griefs on a adressés, depuis l'origine, aux Mutuelles, et de savoir à l'aide de quels arguments la mutualité a pu répondre victorieusement à ses adversaires.

Ces griefs sont nombreux et nous ne sommes pas certains de les recenser sans omission dans l'exposé qui va suivre. Cependant nous avons fait en sorte de retenir tous les arguments qui valent d'être retenus et si nous n'indiquons pas toujours, chemin faisant, dans quels ouvrages nous les trouvons formulés, c'est que, d'une manière générale, ils proviennent de tracts et de brochures édités par les Compagnies d'assurance ou leurs agents, bien plutôt que d'ouvrages proprement dits. Notons toutefois que M. Devinck a repris l'essentiel des thèmes utilisés jusqu'alors et leur a donné un tour très personnel de mordant et de fantaisie.

*
*
*

Le premier grief est relatif aux origines de la loi. Nous l'avons déjà rencontré. Le législateur n'avait, dit-on, en vue que les risques proprement agricoles. Et encore si l'on s'en rapporte au texte du projet Viger, on doit avouer en toute bonne foi que seules devaient bénéficier des exonérations fiscales les Mutuelles d'assurance contre la mortalité du bétail.

(1) Cependant, il convient de signaler que, dans la région de Toulouse, sous l'action personnelle et énergique de M. Roos, on a pu récemment revivre les heures tumultueuses de la période héroïque. A telle enseigne que l'affaire fut portée pour diffamation devant le Tribunal Correctionnel de Toulouse.

...Sans doute. Tout cela est parfaitement exact. Mais il reste que durant la discussion au Sénat, le rapporteur se prononça formellement pour l'extension de la loi à tous les risques de la profession.

A cet égard, M. Devinck use d'un argument assez surprenant. A l'en croire, le législateur s'est préoccupé de ne faire nulle peine, même légère, à ces bonnes Compagnies d'assurance qui, comme chacun le sait, se dévouent au bien de la collectivité sans arrière-pensée de profit personnel. Il a donc encouragé l'assurance mutuelle contre la mortalité du bétail, dont les Compagnies n'ont pas eu — on en convient — suffisamment le souci. Peut-être même l'intervention de l'Etat pouvait-elle se justifier en matière de risque grêle. Mais assurément pas en accident, non plus qu'en incendie...

La belle malice! L'opération eût été doublement profitable pour les Compagnies, qui eût consisté à céder à la mutualité agricole le champ des mauvais risques. Un déficit probable aurait été ainsi évité aux actionnaires et par surcroît la mutualité pouvait en périr...

D'autre part, sur quel texte pareille prétention pouvait-elle s'appuyer? Les intentions de l'auteur du projet — même à supposer qu'elles se soient affirmées au cours des travaux préparatoires dans un sens favorable aux désirs exprimés par M. Devinck — ne peuvent prévaloir contre la lettre même de la loi. Et la généralité de ce texte a été soulignée devant les Chambres par des déclarations formelles. Ce qui compte, ce ne sont pas les intentions de l'auteur du projet, mais bien celles du législateur lui-même.

*
**

D'ailleurs, M. Devinck ne s'attarde pas. L'argument qu'il développe le plus complaisamment, celui dont il se sert le plus volontiers et avec le plus de succès devant les auditoires ruraux qu'il tente d'émouvoir, vise l'insécurité qui entacherait les contrats consentis par les mutuelles. Encore que nous ayons répondu plus d'une fois par avance, nous croyons devoir revenir avec une certaine ampleur sur ce grief fondamental, afin de lui faire la réponse qu'il comporte.

Jamais on n'a pu, et pour cause, sérieusement contester que les cultivateurs qui s'adressent aux Mutuelles agricoles pour leurs contrats d'assurance réalisent d'importantes économies.

En Incendie, par exemple, les tarifs des Mutuelles sont inférieurs de 20 % à ceux des Compagnies; au surplus, les contrats sont exonérés des droits de timbre et d'enregistrement, ce qui porte l'économie totale à un chiffre qui varie entre 30 et 50 %. Et il convient de considérer en outre les ristournes effectuées en fin d'exercice.

Pourtant, ces avantages très substantiels demeurent illusoires, si l'on en croit M. Devinck (1), qui reconnaît : « Un contrat d'assurance souscrit à une Mutuelle Agricole coûte incontestablement moins cher », mais qui ajoute : « Il engendre une moindre sécurité ».

D'où cette conclusion qui s'impose: N'hésitez pas à verser un peu plus alors qu'il en est temps encore, afin d'être sûrs de toucher, en cas de sinistre, l'indemnité qui vous est due. C'est un mauvais calcul que de faire des « économies de bouts de chandelle », alors qu'on risque de compromettre ce précisément pour quoi on est assuré.

L'argument est habile autant que fallacieux. Il ne résiste pas à un consciencieux examen.

Rappelons que la sécurité en matière d'assurance est fonction principalement d'une large répartition qui fait jouer la loi des grands nombres et permet à la compensation de s'effectuer. Ce n'est qu'en second lieu qu'intervient la question des réserves.

I. *Répartition*. — Il est évident qu'une caisse locale qui étend son activité à une ou plusieurs communes n'offrirait pas, réduite à elle-même, un champ assez large pour que joue la loi des grands nombres. Il est donc parfaitement exact de dire qu'un contrat consenti par une Caisse locale *isolée* ne présente pas une garantie complète et que les adhérents sont en droit de redouter qu'un jour où l'autre la Société ne fasse jouer contre eux la clause qui parfois prévoit le rappel de cotisation.

Un mot ici: on a fait de cette clause un épouvantail, que les agents des Compagnies ont d'abord agité contre les Grandes

(1) Devinck, *op. cit.*, p. 59 et suivantes.

Mutuelles, puis contre les Mutuelles agricoles. Il faut convenir que cette clause est l'expression très pure du principe même de mutualité. Et il faut ignorer aussi bien l'histoire de l'assurance que l'esprit mutualiste pour s'attaquer à une formule qui a été, durant des siècles, l'âme de l'assurance et qui ne fait que reconnaître et souligner la solidarité de droit et de fait qui unit entre eux les membres d'une même Mutuelle.

Mais on doit immédiatement ajouter qu'il ne peut y avoir rappel de cotisation que de la part d'une locale restée autonome. Qu'un gros sinistre éclate, il est à présumer, en effet, que les cotisations seront insuffisantes pour faire face à l'indemnisation et que les réserves seront, au surplus, rapidement absorbées. La perte risque donc de retomber en définitive sur les assurés eux-mêmes, et comme le nombre de ceux-ci est nécessairement restreint, la charge qui incombera à chacun d'eux sera considérable.

Mais, encore une fois, il n'y a danger de ce genre que pour les Mutuelles isolées, c'est-à-dire non réassurées.

Grâce en effet à la réassurance, le champ de la répartition s'étend considérablement.

Un exemple permettra d'apprécier ce jeu de la réassurance. Imaginons une Caisse locale composée de vingt individus et se trouvant en présence d'un risque de 200.000 francs à garantir; pour chacun des membres de la Mutuelle, si celle-ci n'est pas réassurée, la fraction à couvrir est de 10.000 francs. Mais si la Caisse locale est réassurée dans les conditions en usage, elle ne conservera au maximum que 1.000 francs et cédera les 199.000 restant à une Caisse régionale, de telle sorte que la responsabilité de chacun ne jouera que sur une somme de 50 francs au maximum. Dès lors, cotisations et réserves suffiront à équilibrer la charge du sinistre éventuel sans qu'il soit nécessaire de faire appel aux sociétaires pour un supplément de cotisation.

La Caisse régionale, de son côté, ne garde d'ordinaire que 20.000 francs et cède l'excédent, soit 170.000 francs, à la Caisse centrale ou nationale, qui les répartit entre tous ses membres, et qui, au surplus, dans de nombreux cas, passe encore en réassurance ce qui lui semble excéder ses possibilités et dépasser son « plein ». Par le jeu de la compensation qui intervient de cette façon, un risque important à la base ne constitue plus qu'une

charge très légère pour chaque agriculteur, si légère même qu'elle finit à peu près par disparaître et par se dissoudre dans l'ensemble. Il se produit alors ce qu'on appelle la « pulvérisation du risque ».

Poursuivons notre exemple. Arrivé à l'échelon régional, le risque ne fait plus peser sur chaque tête d'assuré qu'un peu plus de 50 francs. Mais la réassurance de la Régionale à la Centrale fait, d'un coup, s'élargir presque indéfiniment le champ de l'assurance. La Centrale Incendie réassure présentement 460.000 contrats. De telle sorte que c'est en définitive 460.000 personnes qui vont participer au risque.

Si l'on veut chiffrer cette répartition et discriminer exactement les charges qui incombent au sociétaire dans l'hypothèse envisagée, on en arrive à cette manière de tableau.

RISQUE : 200.000

I. — Charge de l'assurance (jusqu'à 1.000 francs)...	50 frs
II. — Charge de la réassurance de 1 ^{er} degré (de 1.000 à 20.000) calculée sur le chiffre moyen de 30.000 sociétaires	0,633
III. — Charge de la réassurance de 2 ^e degré (de 20.000 à 200.000)	0,391
Total.....	51,024

Ainsi la charge va s'amenuisant à mesure que s'agrandit le champ de la réassurance.

La réassurance à deux degrés apparaît dès lors comme une garantie que les petites Mutuelles prennent contre les pertes extraordinaires. C'est tout simplement une assurance d'assurance, une mutualité de mutuelles.

II. *Réserves.* — Reste à examiner la question des réserves. Nous pourrions presque nous dispenser de la traiter, puisque aucun technicien de l'assurance n'a jamais contesté que les réserves n'ont d'utilité que pour parer à l'imprévisible, à une insuffisante application de la loi des grands nombres, à une inexacte appréciation de risques nouveaux ou de risques dont l'incidence est nouvelle.

Cependant cette question ne saurait nous embarrasser, car *proportionnellement au chiffre des capitaux assurés, les réserves détenues par les Mutuelles agricoles sont plus fortes que celles des grandes Compagnies.*

Quelques-uns ne manqueront pas de se récrier et de se montrer sceptiques. C'est qu'ils négligent un des éléments essentiels du calcul dont nous allons poser devant eux les résultats. Les réserves des Mutuelles agricoles n'apparaissent guère, pour la raison qu'elles sont disséminées à l'extrême. Si l'on veut en effet évaluer le montant des capitaux de garantie détenus par les Caisses pour un même ensemble de risques, il faut ajouter au chiffre des réserves constituées par le Réassureur national, celui des immobilisations des Régionales affiliées et celui encore de l'avoir affecté des Locales. C'est en effet le total qui sera éventuellement appelé à parer à l'imprévisible...

Sous le bénéfice de cette observation, nous considérerons d'une part, pour l'ensemble des caisses d'assurances mutuelles agricoles risque « incendie » dépendant de l'O.C.M.A. et, d'autre part, pour les deux compagnies d'assurances contre l'incendie les plus importantes, le capital assuré et les réserves, et nous remarquerons que la proportion de celles-ci au capital — autrement dit la proportion dans laquelle les risques-limites se trouvent garantis — est la suivante (1) :

	Capital assuré — milliards	Réserves afférentes — millions	0/000 des réserves au capital assuré —
Caisse Centrale, Caisses régionales, Caisses locales	30	53	176,66
Assurances générales ..	116	92	79
Phénix	82	54	65

Ces chiffres ne dispensent-ils pas de tout commentaire ?

Et l'on avouera que, dans toute cette discussion, nous nous montrons beaux joueurs.

En effet, nous avons pris en considération pour le calcul des réserves :

(1) Les chiffres relatifs aux deux Compagnies d'assurances ont été empruntés à l'*Argus* (numéros des 17 juin et 1^{er} juillet 1934).

1° En ce qui concerne les mutuelles agricoles, les seules Caisses groupées en un faisceau de réassurance à l'Office Central de la Mutualité agricole. Or, nous avons déjà eu l'occasion de le dire, la politique poursuivie par l'Office et ses grandes filiales (notamment la Régionale du Sud-Est) a toujours été une politique de ristournes et non de réserves. C'est à peine si, sous l'impulsion du nouveau secrétaire général des Caisses Centrales, on a réagi pour les derniers exercices.

Il reste que si nous avons fait état des chiffres de la Caisse nationale et des Caisses locales et départementales affiliées, notre total aurait été plus imposant.

2° Au contraire, pour les deux Compagnies envisagées, nous avons totalisé, non seulement les réserves proprement dites, mais aussi les provisions diverses et le *capital social* (1), afin de tenir compte de tous les éléments d'actif.

En réalité, si nous n'avions retenu — comme c'était notre droit — que les réserves réelles, la proportion des réserves au capital assuré se serait révélée très nettement inférieure à celle qui résulte des chiffres que nous avons fournis.

Les Compagnies sont d'ailleurs imprudentes lorsqu'elles font grief aux petites mutuelles de l'insécurité de leurs contrats. En réalité, jamais personne n'a pu citer la déconfiture d'une seule Caisse locale agricole et il est impossible de trouver une seule

(1) On a parfois reproché aux Mutuelles de ne pas avoir de capital social et l'on a fait à cette occasion d'abondants développements sur la nécessité pour une Société d'assurances de pouvoir, dès l'origine, bénéficier de la garantie que constitue un capital social important.

Notons tout de suite que ce reproche est valable, comme au reste celui qui vise la clause de sauvegarde, pour les grandes Mutuelles aussi bien que pour les Sociétés régies par la loi du 4 juillet 1900, et que pas plus pour les premières que pour les Caisses agricoles il ne saurait faire illusion.

Il y a beau temps que le capital ne joue plus le rôle de garantie, même d'appoint. Au contraire, il constitue une charge sociale parasitaire des plus importantes. Et l'on est en droit de retourner cet argument contre ceux qui s'en servent.

Ce qui fait, pour une part, la force des Mutuelles, c'est qu'elles n'ont pas de capital, comme le faisait remarquer si justement M. Fernand David, rapporteur général du budget de l'Agriculture en 1910 : « L'assuré d'une Compagnie par actions, écrivait-il, a l'illusion qu'il est garanti par le capital de cette Compagnie. Or, dans la vérité des faits, le capital social est insignifiant par rapport aux charges formidables acceptées par la Compagnie d'assurances. Ce qui constitue sa garantie véritable, c'est la somme annuelle fournie par la totalisation des primes... les assurés se mettant à l'abri, à leurs frais, avec leur propre argent. Le capital de la Compagnie n'intervient que comme le prétexte à recevoir des dividendes énormes constitués par l'excédent du chiffre d'affaires. »

En 1934, pour maintenir les dividendes au cours de l'année précédente, les Compagnies d'assurance « Incendie » ont dû consacrer à cette tâche 72,7 0/0 de leur solde créditeur qui, pour 5.600.853.998 de primes nettes, s'élevait à 120.224.431, soit 87.315.623 qui, si ce résultat avait été acquis sous le régime de la Mutualité, seraient allés aux assurés au lieu d'aller aux actionnaires.

Mutuelle locale agricole réassurée (1) qui n'ait fait honneur à ses engagements. Par contre, les faillites de Sociétés commerciales d'assurances sont très nombreuses. A cet égard, M. Max Mauranges, dans un article paru dans l'*Argus*, organe quasi-officiel des grandes Compagnies (2), s'exprimait de la façon suivante: « Depuis la guerre de 1870, longue est la liste des Sociétés qui n'ont pas réussi à se maintenir, dans la seule branche incendie. Grâce à la documentation si précieuse de l'*Argus*, nous avons pu dresser la liste de ces Sociétés par actions fondées depuis 1871 et qui ont été amenées à disparaître... Elles sont au nombre de 120... Que de millions engloutis! » Nous pouvons ajouter que le nombre des Sociétés françaises ou étrangères de toutes branches ayant disparu par faillite, liquidation, dissolution anticipée, cessation de leurs opérations en France, de 1900 à fin décembre 1933, atteint le chiffre énorme de 720 (3).

*
* *

M. Devinck et ses mandants prennent bien garde, au reste, de maintenir exclusivement sur ce terrain la discussion. Ils ne tardent pas à élever le débat et à venir affirmer que la loi du 4 juillet 1900 est nulle et de nul effet parce qu'entachée d'inconstitutionnalité. L'exonération qu'elle prescrit serait en effet contraire à ce principe formulé par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, d'après lequel l'impôt est égal pour tous.

Certes, il ne saurait s'agir de dénier toute valeur à certains principes qui servent d'assises à notre société et à notre civilisation. Et l'on a vu la Cour de Cassation condamner des décisions administratives qui allaient à l'encontre de la liberté du Commerce. Cependant il n'en aurait pas été de même si le texte qui portait atteinte à cette liberté jugée essentielle par les hommes de 1791 avait été une loi, car, à défaut d'une juridiction suprême chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois, le législateur est souverain.

(1) Les difficultés autour desquelles on a fait grand bruit, notamment celles qui ont atteint les Caisses de Bordeaux et du Plateau Central, n'ont été que passagères et n'ont jamais entraîné la défaillance des locales à l'égard des sociétaires.

(2) N° 2.785 du 29 octobre 1933, p. 1.594.

(3) Voir *Annuaire des Sociétés d'Assurances*, édition 1933, p. 1.533 à 1.578.

Au surplus, les cas d'exonération se présentent en grand nombre dans le droit fiscal français. Une exception n'infirmes point une règle dès lors qu'elle ne vise pas des cas individuels, c'est-à-dire qu'elle devient elle-même une règle. Une exonération ne constitue pas une dérogation au principe d'égalité si les intéressés sont tous appelés à en bénéficier, à la seule condition (qu'il est à tous possible de remplir) d'adhérer à une caisse mutuelle. On ne peut donc raisonnablement arguer que la loi fait parmi les agriculteurs deux classes bien distinctes : les privilégiés et ceux qui ne le sont pas, puisqu'il appartient aux membres de la seconde catégorie de passer dans la première...

Que si l'on s'avise de déclarer que c'est toute la profession agricole qui, virtuellement ou réellement, est en rupture de constitution, on oublie tout simplement qu'en France, comme au reste dans la plupart des pays, il y a beau temps que nous vivons sous le régime de l'impôt de classes — non pas nécessairement de classes sociales, mais de classes économiques. Il y a une fiscalité spéciale à la profession agricole qui se manifeste à l'état pur dans l'impôt sur les bénéfices agricoles. Comment serait-il interdit au législateur de prendre au profit de l'agriculture telles dispositions étrangères au droit commun fiscal d'assurance?

Où M. Devinck reprend contact avec la terre ferme, c'est lorsqu'il vient nous dire, à grand renfort de chiffres et de statistiques, que la profession agricole bénéficie de privilèges fiscaux qu'il déclare intolérables.

Du moins pouvait-on trouver imprudent et quasi maladroit de la part de celui qui devait prendre la direction de la contre-offensive des compagnies d'assurance, de déposer en un ouvrage largement diffusé un argument qui, même exact, ne pouvait manquer de lui être véhémentement reproché.

Pour qui a assisté à l'une de ces conférences où les propagandistes de la mutualité agricole trouvaient en face d'eux un contradicteur de grande classe, M. Devinck lui-même, il est un souvenir délicieux, celui du dégonflement instantané d'un orateur brillant et qui méritait meilleur sort. A peine, en effet, M. Devinck avait-il lancé d'une voix vigoureuse le dernier éclat d'une magnifique péroraison, que le petit inspecteur de la mutualité se levait, un livre à la main : ce livre précisément que

M. Devinck a bien voulu consacrer à la mutualité. Il lisait quelques lignes de la précieuse page 67 et la bataille était gagnée. Lorsque les paysans s'entendaient dire qu'ils étaient des privilégiés, qu'ils ne payaient pas assez d'impôts, que les Pouvoirs Publics avaient pour eux des prédilections singulières, ils ne tardaient guère à mettre gentiment à la porte l'envoyé de Paris.

Tout cela, bien entendu, ne prouve absolument rien. Un argument — même exact — ne trouve pas nécessairement audience. Mais la question se pose de savoir s'il est exact. Il est permis de penser que pour faire le compte de ce qu'un citoyen paie d'impôts en une année, il n'est pas suffisant de totaliser les sommes qu'ils verse aux caisses du percepteur, de l'agent des contributions indirectes et du receveur d'enregistrement. D'autant qu'il est tels impôts qu'on peut récupérer, tels autres au contraire qu'il n'est pas loisible d'incorporer utilement à un prix de revient. Le commerçant, en un certain sens et dans une certaine limite, assez étroite il est vrai, est libre de ses prix. L'ouvrier ne discute pas facilement le montant de son salaire. Et le marché agricole restait, jusqu'à ces dernières années, trop ouvert pour que le prix de revient fût un des éléments de la valeur du produit. En définitive, l'agriculteur supporte la charge de son impôt et par ailleurs participe pour une fraction importante à la masse — répartie sur l'ensemble des consommateurs — des impôts de consommation.

On serait même fondé à conclure avec M. Henri de Jouvenel (1) que le paysan, étant avec l'ouvrier le grand consommateur, est, par le jeu des incidences des taxes, en définitive l'un des citoyens les plus durement touchés. Pourtant nous ne ferons pas de difficulté à reconnaître que l'agriculteur est, à certains égards, privilégié : non seulement le taux des impôts directs est moins élevé pour lui que pour les autres professions, mais les exonérations sont nombreuses et les subventions fortes; en outre l'ajustement des protections douanières et l'aménagement du marché intérieur sont pour la collectivité nationale assez onéreux. A tout prendre, l'agriculteur coûte cher au pays.

Mais c'est qu'aussi bien le problème que la France doit

(1) *Pourquoi je suis Syndicaliste.*

résoudre et qui est de savoir si elle doit conserver ou sacrifier sa production agricole n'est pas seulement un problème économique, c'est-à-dire de moindres prix; c'est en réalité et avant tout un problème démographique et social. Si l'on devait rechercher à toute force l'égalité fiscale des professions et des classes sans autre préoccupation que de niveler soigneusement la sollicitude ou l'âpreté de l'Etat, on en arriverait à vouer à une disparition prochaine la majeure partie de notre population rurale.

Selon les dogmes de l'économie libérale — laquelle, en doctrine pure, est assurément la plus favorable au progrès matériel — c'est une énormité de cultiver du blé en Bretagne, de la vigne dans le Loir-et-Cher et de faire paître dans le Limousin. Des spécialistes se sont efforcés depuis nombre d'années de découvrir les cultures de remplacement et de donner aux sols pauvres une utilisation rationnelle et productive. Leur effort a été stérile. Il n'est possible de comparer nos moyens agricoles ni à ceux des pays neufs où le sol ne coûte rien, ni à ceux de certains vieux pays (ainsi l'Europe orientale et l'Extrême-Orient) où le standard de vie est exceptionnellement bas.

On est, certes, en droit de prétendre que, dans ces conditions, le souci des destinées nationales commande de sacrifier délibérément une production parasitaire, qui alourdit l'essor du pays et qui se révèle encombrante.

Cette thèse a été soutenue naguère encore — durant les années de prospérité — par des économistes fort brillants. Les industriels faisaient chorus. Il s'agissait pour eux de « dévaluer » fortement le coût de la vie, ce qui leur permettrait de réduire les salaires et par conséquent le prix de leurs produits. Mieux armés dès lors pour lutter contre leurs concurrents étrangers, ils pourraient développer leurs usines et accroître l'embauche, de telle sorte que les paysans, chassés par la faim de leurs fermes, trouveraient à la ville du travail.

L'argument ne manque pas de sens. Mais la psychologie se préoccupe peu de logique — car ce qui attache le paysan à sa terre, ce n'est pas seulement l'espoir du gain, mais l'amour de la terre elle-même, de cette terre « qui meurt ». De plus, la surindustrialisation de la France a abouti à un échec qui paraît décisif. D'autant qu'encore une fois il ne s'agit pas seulement

de sauvegarder un équilibre économique, mais un équilibre social et moral. Est-il besoin de dire, après tant d'autres, que ce qui a donné à notre pays son caractère distinctif, original, c'est la synthèse quasi parfaite de deux civilisations qui très souvent s'opposent : la civilisation née du groupe industriel et la civilisation issue de la terre. Mieux que personne sans doute, Proudhon a su exprimer la valeur de cette harmonisation de deux discordances.

Au reste, n'y eût-il d'autre considération, il suffirait de constater que la conquête des villes sur les campagnes paraît avoir atteint ses limites. Dans tous les pays d'Europe, sinon du monde, l'exode rural a cessé, si même le mouvement contraire ne se manifeste, à demi spontané (comme en Angleterre), ou sollicité (comme en Allemagne).

Dès lors la question se trouve considérablement simplifiée. Voulût-on sacrifier l'agriculture, la chose est désormais impossible. Il est donc indispensable de donner aux cultivateurs le moyen, sinon de prospérer, du moins de vivre.

Envisagée sous cet angle, la pseudo-égalité fiscale des professions est purement fallacieuse. Il n'y a pas égalité du profit, il n'y a donc pas identité de l'assiette de l'impôt. L'impôt lui-même et la tarification nécessairement diffèrent...

Et les exonérations sont partie intégrante de la fiscalité dont elles offrent l'aspect négatif.

En réalité, M. Devinck a raison de placer son travail sous le signe du libéralisme économique. Ce système ne se soucie pas de sensibilité et tout ce qui n'est pas profit (individuel il est vrai, et non toujours collectif !) lui reste étranger. Peu lui importe que du fait de la misère qui s'abattraît sur la paysannerie française, une partie importante de la population disparaisse ou cède le pas à des races plus frustes et plus résistantes (1).

M. Devinck lui-même ne reculerait-il pas devant une telle conséquence d'un principe qui lui est cher entre tous ?

(1) On sait que dans certains villages désertés du Midi, de véritables colonies italiennes, polonaises, espagnoles, se sont installées. Dans le même ordre d'idées, l'Union des Syndicats Agricoles du Finistère et des Côtes-du-Nord a pris la très heureuse initiative de diriger vers les terres incultes du centre de la France des familles pauvres de Bretons.

Au fond, la querelle qui oppose les derniers libéraux aux tenants de la jeune école d'économie dirigée est bien plus vieille qu'il ne semble. A toutes les époques on a pratiqué l'économie dirigée, à l'expression près. Et précisément en matière agricole — M. Queuille l'a rappelé très opportunément (1) — on n'a guère cessé de faire de l'économie dirigée, c'est-à-dire, au fond, du « social dirigé ». Car c'est presque constamment au travers des préoccupations sociales qu'on en arrive à donner à l'économie une propulsion, des déviations, une orientation, une « direction »...

Cependant, l'équité nous incite à reconnaître que la critique de M. Devinck est parfois justifiée.

La protection rend pour l'ordinaire paresseux et si l'économie dirigée est trop attentivement et trop continuellement tutélaire, elle risque d'engendrer un « *laisser-aller* » qui est infiniment moins progressif que le « *laisser passer* » du libéralisme...

Deux exemples seulement. A l'abri des droits de douane et des contingentements, nos producteurs de fruits se sont si douillettement endormis dans leur confiance, que le consommateur français en est arrivé à préférer aux fruits nationaux moins chers, des fruits étrangers — les fruits californiens et italiens notamment — plus sains, plus beaux sinon meilleurs, et dont les types standardisés ne laissent aucune insécurité à l'acheteur.

Pareillement, à l'abri du prix minimum, les cultivateurs se sont mis à cultiver des blés à gros rendement mais de faible valeur boulangère.

Les adversaires des mutuelles n'ont pas toujours tort lorsqu'ils prétendent que celles-ci ne vivent que grâce aux exonérations et aux subventions et que, soumises aux règles de la concurrence, elles seraient rapidement obligées d'avouer leur faillite.

Trop souvent les subventions de fonctionnement et surtout les subventions de pertes ont amené les dirigeants de la mutualité à se soucier assez peu des résultats financiers de leur gestion. Trop souvent « L'Etat paiera » a été la formule par laquelle on apaisait de légitimes inquiétudes.

(1) *Le Drame Agricole*. Hachette.

Le problème ainsi posé requiert peut-être une autre solution que celle qui est préconisée — c'est le sujet même de son ouvrage — par M. Devinck.

Ce n'est pas contre les mutuelles qu'on pourrait demander, non du reste la suppression, mais la limitation des exonérations, ainsi qu'un plus étroit et plus judicieux contrôle de l'emploi des subsides; c'est en leur faveur, afin de les protéger, non plus contre les compagnies, mais contre elles-mêmes et contre une politique de facilité.

Il ne faut pas perdre de vue, en effet, qu'en dehors de toute exonération, de tout secours financier de l'Etat, l'assurance mutuelle marque déjà d'importants avantages sur les compagnies: pas de dividende aux actionnaires puisqu'il n'y a pas de capital, pas de jetons de présence aux administrateurs puisque l'administration est obligatoirement gratuite, de moindres frais généraux enfin, en raison notamment de la suppression des agents et de l'absence de commission.

Ce dernier point vaut d'être souligné. Les frais généraux dans une mutuelle varient, sauf de très rares exceptions, de 5 % à 10 %. Au contraire, les dépenses improductives des compagnies sont fort élevées. En 1933, le chiffre de ces dépenses pour l'Union-Incendie a été de 38 % du montant brut des primes. Le même pourcentage est accusé par les Assurances générales (1).

Ce qui revient à dire que même sur le terrain d'une concurrence entièrement dégagée de toute tutelle financière d'Etat, la lutte est possible. Du reste, si les cotisations des mutuelles incendie s'établissent entre 35 et 50 % au-dessous des primes demandées par les compagnies, cela est dû jusqu'à concurrence de 30 % à l'exonération et, pour le surplus, à la gestion moins onéreuse.

La démonstration est plus forte si l'on envisage un risque comme celui des accidents du travail, où très exactement les mêmes taxes sont perçues sur toutes les sociétés. Ce qui n'em-

(1) Chose curieuse et, à bien des égards aussi décevante, le chiffre des frais généraux compris commissions, des grandes Mutuelles, est plus élevé que celui des Sociétés anonymes. C'est ainsi que, pour la Mutuelle Générale Française, le pourcentage est de 57 0/0 et, pour la Mutuelle de Seine et Seine-et-Oise, de 52 0/0.

pêche pas les caisses accidents de prospérer. Bien mieux, on a vu des mutuelles 1900 refuser de suivre certaines compagnies sur la pente des démagogies tarifaires et de réduire le chiffre des cotisations au-dessous du niveau de sécurité. Même quand la Mutuelle « prend » plus cher, elle continue de faire des adhérents.

C'est même ici la pierre de touche. La force attractive d'une idée ne se révèle bien que si l'idée est en quelque manière isolée et si l'on en disjoint tout espoir de profit matériel.

Sans doute une mutualité qui aboutirait à imposer aux sociétaires une charge plus lourde que ne fait le commerce libre à ses assurés, renfermerait une contradiction. La mutualité ne représente une forme, qu'il est permis d'estimer supérieure, de l'activité économique, que parce que précisément elle élimine des éléments parasites coûteux. Toutefois, on aurait tort de réduire la mutualité agricole à n'être plus qu'un gain annuel de 20 ou 30 francs par police.

Il est permis de considérer comme une erreur ce qui est pourtant l'acte de foi fondamental d'à peu près tous les leaders du syndicalisme, de la coopération et de la mutualité agricoles. « Le paysan peine pour gagner son argent, aussi ne l'intéressent que les questions d'argent. » Déduction entièrement inexacte d'un principe juste.

Tant que le syndicat agricole n'aura pour but que de faire économiser au cultivateur cinquante centimes par sac de scories, il n'y aura pas de syndicalisme agricole. Tant qu'une coopérative de stockage n'aura pour but que d'encaisser des primes de conservation, il n'y aura pas de coopération agricole. Tant que le seul argument des mutualistes sera l'économie faite sur le coût des polices, il n'y aura pas de mutualité agricole.

Le syndicalisme, la coopération, la mutualité, c'est autre chose qu'« une question de sous ». Le syndicalisme, instrument de lutte et de progrès social, la coopération et la mutualité, instruments positifs d'édification, se résolvent en définitive en une mystique, en un élan — élan vital ! — vers une conception différente du système économique et de l'équilibre social.

Et la preuve a été faite que les paysans ne sont pas plus

rebelles que les ouvriers des villes à l'influence de tels sentiments. Si les syndicats proprement paysans et les organismes qu'ils ont constitués n'ont pas mieux réussi, c'est parce que, d'une part, ils comptaient plus de parleurs que de réalisateurs et de techniciens, et parce que, d'autre part, ils se sont trop souvent attardés dans des luttes à caractère social qui avaient un aspect négatif quand bien même elles ne se révélaient pas parfaitement stériles.

Au fond, on ne peut sérieusement faire grief à la mutualité agricole de coûter cher aux contribuables français. L'exonération (de beaucoup la plus importante) de la branche incendie, impose au budget, d'après le calcul de « *La Prime* », une charge de 6.000.000 de francs par an. D'autre part, le budget de 1935 comprend (chapitre 42, art. 1^{er}) une affectation de 2.100.000 francs aux « subventions aux sociétés d'assurances mutuelles agricoles (bétail, incendie, accidents) », y compris les frais de fonctionnement de la Commission de répartition et le coût des médailles...

La branche grêle est, il est vrai, plus onéreuse. L'article 2 du même chapitre accorde 1.275.000 francs pour « subventions sous forme d'allocation et bonification d'intérêts aux sociétés d'assurances mutuelles agricoles contre la grêle et subvention au fonds de garantie ». Mais celui-ci n'étant pas encore constitué, une somme importante retourne au Trésor. De même retombe dans les caisses du Trésor la presque totalité des quelque 5.000.000 de francs compris à l'article 3: « Subventions pour paiement de la part contributive de l'Etat dans les primes d'assurance contre la grêle en faveur des petits exploitants »; jusqu'en 1933, seulement 30.000 francs ont été employés (1).

Quant aux subventions de l'article 11 de la loi du 15 décembre 1922, dont le total atteint 5.850.000 francs, on sait qu'elles avaient pour but d'inciter les petits exploitants à adhérer à la législation relative aux accidents du Travail. Ce motif a pour une bonne part disparu depuis la loi du 30 avril 1926. Du reste,

(1) Encore une fois, nous ne nous occupons pas ici des allocations de solidarité pour calamités agricoles non assurables (gel, ouragans, inondations). Notons seulement que pour 1935, le crédit (pour mémoire) est de 5.000.000 de francs, mais qu'il sera légèrement dépassé.

le taux des ristournes accordées aux anciens facultatifs a été réduit fortement ces dernières années, puisqu'il est passé, du maximum de 50 % qui fut longtemps pratiqué, à 47 % en 1933 et à 37 % en 1934.

Exonérations et subventions n'atteignent donc pas ces chiffres impressionnants auxquels pourrait faire songer la véhémence des imprécations dirigées contre elles.

L'argument employé peut frapper fortement certaines imaginations. Il est simpliste cependant et partant inexact. Il faut le présenter sous une autre forme et dire: La mutualité doit être encouragée parce qu'elle représente une forme d'activité économiquement, socialement et moralement supérieure. L'Etat est donc fondé (et c'est pour lui non seulement un droit, mais un devoir) à protéger *ses débuts*, mais ses débuts seulement. La mutualité ne doit pas rester éternellement mineure. Elle est digne d'obtenir une pleine capacité civique. La lutte à armes égales ne l'effraie pas.

Certes, les leaders de la mutualité sont violemment hostiles à un pareil langage, qui ne peut dès lors satisfaire personne. Unanimité d'une opposition qui constitue peut-être un argument supplémentaire à l'appui de notre thèse...

Cette mutualité qui s'est développée si magnifiquement et avec une telle rapidité, est à cause de cela même (telle est presque toujours la rançon du succès) restée extrêmement fragile. Elle est comme ces enfants qui ont grandi trop vite et qui ont pris l'habitude de prendre appui au bras des grandes personnes. La mutualité agricole n'arrive pas à concevoir qu'elle pourrait se passer de l'aide de l'Etat. C'est cependant pour elle la voie du salut. Il n'est que de considérer les pays où mutualité et coopération ont su accepter loyalement, virilement (Belgique et Suisse par exemple), les règles du droit commun, pour se convaincre que mutualité et coopération peuvent et doivent marcher seules.

Fourrier, cet apôtre du coopératisme, Proudhon, ce promoteur du mutuellisme, étaient également et violemment anti-étatistes. Ils avaient eu précisément le souci de libérer l'individu de l'emprise de l'Etat et du danger de l'isolement. A mi-chemin de la liberté théorique et anarchique prônée par le libéralisme

et de la contrainte collective prônée par le socialisme, ils ont trouvé ce terrain d'entente, cette synthèse harmonieuse, ce juste milieu qu'est l'association libre, établie sur un principe de solidarité.

Lorsque se manifeste du côté du Ministère des Finances la moindre intention de porter atteinte aux privilèges de la loi du 4 juillet 1900, aussitôt éclate dans les milieux mutualistes une manière de panique. Tout l'édifice est menacé, dit-on, de ruine soudaine. Et d'oublier les vieilles querelles et de constituer un front unique de protestataires. On remue ciel et terre. On assiège les antichambres ministérielles. On mobilise sénateurs et députés... Et l'on remporte une inévitable victoire. Comme le reconnaît avec un rien d'humeur M. Devinck, la profession agricole constitue une force électorale avec laquelle tous les gouvernements doivent compter. Au surplus, quoi qu'on dise, les agriculteurs sont dociles; ils savent obéir à un mot d'ordre.

Si M. Germain-Martin, armé des décrets-lois, n'a rien pu tenter utilement contre la forteresse du 4 juillet 1900, aucun gouvernement — démocratique du moins — ne la prendra ni d'assaut ni par ruse.

Mais ce sont les mutualistes eux-mêmes qui, pour le salut de l'Idée et aussi pour le salut de leurs institutions, doivent demander un progressif retour au droit commun. Les subventions pourraient être maintenues, à la condition toutefois que les subventions de perte (de fonctionnement) ne soient accordées qu'à bon escient, après un sévère examen et moyennant un strict contrôle.

Au contraire, les exonérations devraient progressivement disparaître ou du moins se voir apporter des limitations.

Mais, encore une fois, c'est aux mutualistes eux-mêmes, conscients de leur force, qu'il appartient de prendre l'initiative d'une réforme qui, en apparence seulement, leur serait dommageable puisqu'elle aurait le suprême avantage de leur donner la liberté.

* * *

Il convient en effet que les agents d'assurance — ceux plus particulièrement qui ont des circonscriptions rurales — réfléchissent bien aux conséquences que ne peut manquer d'avoir

le retour de la mutualité agricole au droit commun. D'un coup, les entraves disparaissent. Toute la population proprement rurale — et non plus spécifiquement agricole — devient une clientèle possible. Le rêve de M. Fernand David sera réalisé : l'instituteur et le curé, le boulanger et le boucher, le marchand de bestiaux et le marchand d'engrais, le courtier en blé et le petit minotier pourront être accueillis dans le giron des caisses locales.

Sans doute ce danger n'apparaît-il pas très considérable à des gens qui sont persuadés que seules les exonérations et les subventions permettent à la mutualité d'appliquer des tarifs qui sont très nettement inférieurs aux tarifs syndicaux des grandes compagnies.

En réalité, l'argument est valable à l'heure actuelle pour certaines régions où la gestion mutualiste est soit paresseuse (avec intervention de personnes ou d'organismes parasites) soit exagérément prudente (maintien de tarifs élevés et constitution de grosses réserves). Mais précisément la comparaison qu'on peut établir entre les tarifs de diverses caisses (toutes choses étant égales d'ailleurs, car il est trop évident qu'il existe des différences entre la gravité d'un même risque d'une région à une autre) permet de conclure — ce que le raisonnement pur imposait — à savoir que, même placée dans des conditions normales de concurrence, une mutuelle 1900 l'emportera toujours quant au prix du contrat sur une grande compagnie.

D'autant qu'un élément joue, qui n'est nullement négligeable : dans son ensemble, le risque agricole est un bon risque, de telle sorte que lorsqu'on l'isole et le fait jouer en compensation uniquement sur lui-même, on crée une marge bénéficiaire par rapport à la gestion qui l'utiliserait en compensation sur de mauvais risques.

C'est d'ailleurs ici, il faut bien l'avouer, que réside le danger véritable.

Dans notre hypothèse, les exonérations sont abolies : le champ est libre. Forte de ses tarifs réduits, et de ce qui, en sa constitution même, doit plaire au villageois ainsi qu'au paysan : simplicité et clarté du fonctionnement, recrutement par cooptation, intelligibilité des contrats, prompt règlement (et pour une part

le règlement est l'œuvre de l'intéressé lui-même) des sinistres, la caisse locale reçoit l'adhésion des petits commerçants, des artisans au sens large, des retraités, etc... Jusqu'ici il n'y a que demi-mal. Mais aura-t-on le courage de s'arrêter en si bonne voie et de rejeter la demande de l'industriel qui occupe vingt ouvriers dans une scierie, de l'entrepreneur de transports, etc. ?

Dès que le risque industriel fait son apparition, l'élément dangereux s'insère dans la trame d'assurance. Au surplus, des questions délicates se posent d'appréciation et de tarification.

Et puis, ce qui donne son caractère et sa vertu à la mutualité agricole, ce n'est pas seulement qu'elle est une mutualité pure; c'est aussi qu'elle est une mutualité corporative. Si peu qu'elle dépassera ce cadre de la profession que sa nature même lui a assigné, elle se reniera et s'engagera dans une formule d'action et une manière d'être qui lui sont contradictoires.

Ce qui revient à dire que si les mutualistes ont le courage de vouloir être ou plutôt de devenir eux-mêmes, s'ils veulent se débarrasser de ces entraves qu'une administration trop souvent incompréhensive multiplie pour enserrer leur activité, s'ils veulent rejeter ce statut fiscal que nous avons exposé longuement, précisément pour en mieux démontrer les contradictions internes et proprement la stupidité, il faut qu'ils poussent le courage jusqu'à renoncer aux avantages de l'exonération et aussi à ceux que ne manquerait pas de comporter un retour au droit commun qui serait un retour à la liberté.

N'est-ce pas là exiger d'eux une sorte d'héroïsme?

En réalité, il faudrait n'avoir pas un sens psychologique très averti pour ne pas redouter qu'une liberté accordée si complètement et si soudainement risquât d'être fatale à son bénéficiaire : on a vu des prisonniers mourir de la joie de la liberté retrouvée. Il convient d'épargner aux petites mutuelles la tentation des extensions illimitées.

Cela n'entraîne pas d'ailleurs qu'il faille renoncer à opérer un jour un exhaussement et une libération qui seraient pour la mystique mutualiste une sauvegarde. Seulement cette conquête, qui est avant tout conquête sur soi-même, ne pourra valablement s'accomplir que lorsqu'un ordre nouveau sera venu rem-

placer l'ordre actuel et lorsqu'un système de tutelle se sera substitué au carcan du système d'oppression.

L'assurance corporative doit recevoir ses limites de l'ordre corporatif. L'exonération pourra cesser d'exercer ses ravages lorsque le statut corporatif aura succédé au statut fiscal.

Ainsi nous concédons très expressément à M. Devinck qu'un jour l'exonération devra disparaître.

Et ce n'est pas tout. M. Devinck a raison encore lorsqu'il fustige les mœurs électorales qui se sont infiltrées dans les mutuelles et les ambitions qui s'y font jour.

Que grâce à une présidence de locale ou de régionale on prépare une candidature politique est inacceptable. Que dans les organes moteurs de la mutualité se soient introduits de soi-disant techniciens qui, venus de la Haute Banque ou des grandes compagnies, ont pour unique souci de diriger la politique financière de sociétés dont ils ignorent le plus souvent le mécanisme juridique et toujours l'esprit, cela c'est le vice profond du système. Les Duport, les des Essarts avaient une noble conception du paternalisme, et si l'on est en droit de trouver cette attitude politiquement et socialement dangereuse, on a le devoir d'admirer leur désintéressement.

Trop souvent, leurs successeurs sont d'autre sorte. Ils poursuivent un profit qui, pour ne pas être d'ordre lucratif, n'en constitue pas moins une sérieuse entorse aux principes de mutualité. Quant aux personnes installées dans la mutualité, tel le rat de La Fontaine dans un fromage savoureux, on ne sera jamais pour eux assez sévère. Et pourtant, ils n'ont pu sans doute s'élever au-dessus de la conception de la mutualité-profession. On n'acquiert pas si facilement le sens mutualiste. Certaines prédispositions sont évidemment requises...

Mais il faut convenir que si ce régime, dont toute la vertu est d'éliminer les parasites, a accueilli si généreusement certaines collaborations parasitaires, la faute en revient incontestablement aux sociétaires eux-mêmes.

On ne saurait se dérober à ce devoir de dire et répéter aux cultivateurs combien lourde est leur responsabilité. Si pour une grande part, le syndicalisme agricole a trahi sa mission, si une

importante fraction des coopératives agricoles n'a de la coopération qu'une façade, si quelques caisses de crédit agricole sont des organismes bancaires, si tant de mutuelles d'assurance sont de communes sociétés d'assurance, c'est qu'en agriculture — comme au reste, hélas! dans nombre de professions — les syndicalistes, les vrais coopérateurs, les vrais mutualistes sont en réalité peu nombreux.

Les apparences sont souvent trompeuses. Déjà Méline saluait le syndicalisme agricole comme « un des plus beaux fleurons de la France du XIX^e siècle ». L'essor de l'après-guerre a été si foudroyant dans le domaine de l'organisation corporative que l'on a cédé plus d'une fois en ces dernières années à la tentation de donner le monde paysan en exemple aux autres classes de la nation: résultat d'autant plus inattendu qu'on a affaire ici à une psychologie apparemment plus enfoncée dans l'individualisme. Mais les chiffres d'adhérents, de cotisants même, dont on nous accable, ne sont pas toujours des arguments décisifs (1).

En vérité, il arrive trop souvent que le paysan ne porte pas assez d'amour à la gestion de la chose commune.

C'est cette mentalité qu'il faut réformer. Et la tâche est plus facile qu'il ne semble. Au rebours de l'opinion couramment admise, le paysan est susceptible d'enthousiasme. Il a tout naturellement le sens religieux. Il donne volontiers sa confiance et la retire malaisément. Seulement il faut susciter cet enthousiasme, mériter cette confiance. Et le paysan a fait tant de fois l'expérience douloureuse que son enthousiasme était fallacieux, que sa confiance avait été aventurée !... D'où peut-être cette prudente réserve en laquelle il se tient lorsque le conférencier du syndicat, l'orateur délégué par la coopérative ou la mutuelle viennent lui tenir des propos pourtant séduisants... La question d'argent traitée et résolue le décidera certes à contracter un engagement. Mais une signature n'est pas le don de soi.

Et seuls ont réussi à éveiller la flamme ceux qui, délaissant l'intérêt matériel, ont exposé l'idée...

Ces éveilleurs, du reste, si peu nombreux qu'ils fussent, ont

(1) Ce qui paraît contredire ce que nous avons affirmé dans le chapitre V. La vérité est toujours complexe et l'est d'autant plus dans ce domaine que, comme l'a magnifiquement démontré Proudhon, le paysan est animé par deux instincts de base parfaitement contradictoires : l'instinct d'imitation qui est le sens du groupe, et l'instinct de sauvegarde qui est retour sur soi.

fait une bonne besogne. Le poulx de la masse paysanne bat plus vite depuis quelquel temps; c'est à eux qu'il faut en attribuer le mérite. L'élite rurale se dégage, au désespoir de quelques-uns.

Il est permis dès lors d'entrevoir que l'ère des parasites sera bientôt close et qu'il leur faudra céder les leviers de commande des associations agricoles à d'authentiques représentants du monde paysan.

*
* *

L'administration a d'ailleurs un rôle — et non onéreux cette fois — à jouer dans cette organisation des cadres. M. Devinck, interprète des doléances du Syndicat national des Agents d'assurance, a reproché à certains fonctionnaires de mener campagne pour les mutuelles. Conseillers techniques, les Directeurs des Services agricoles sont aussi conseillers moraux. Leur tâche ne se borne pas à enseigner les améliorations de culture, elle comporte une orientation à donner aux hommes vers une organisation plus rationnelle, plus humaine de la profession.

Mais ici M. Devinck s'exclame avec sévérité: « C'est la porte ouverte au monopole et à l'étatisme » (1).

(1) Le grief des « fonctionnaires » remonte aux premières années de l'application de la loi de 1900. Dès 1903, l'Association Syndicale des Agents d'Assurance de la Haute-Marne adressait à la Chambre des Députés une pétition dans laquelle cette Association reprochait violemment aux Pouvoirs Publics d'avoir donné aux Mutuelles agricoles un caractère en quelque sorte officiel par la propagande du Ministre de l'Agriculture, des directeurs des Services agricoles et des professeurs d'agriculture. On faisait état, au surplus, de ce scandale: la Caisse de Chaumont comptait le préfet comme administrateur (ce qui était, il faut l'avouer, à la fois illégal et fâcheux). Enfin on se plaignait au Ministre de l'Instruction Publique d'avoir à constater que les instituteurs (« compensés » il est vrai par certains curés de paroisses rurales...) acceptaient trop facilement d'occuper la fonction de secrétaire-trésorier.

L'affaire fût assez sérieuse pour qu'en 1904 M. Trouillot, Ministre du Commerce, adressât à tous les membres du Cabinet dont il faisait partie, une circulaire où il était dit:

« On ne saurait admettre que des agents ou fonctionnaires de l'Etat profitent de l'influence ou de la considération qui s'attache à leurs fonctions pour se livrer à des opérations commerciales et porter parfois un sérieux préjudice aux commerçants établis... »

Le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, dans sa circulaire du 24 novembre 1904 adressée aux préfets, rappelle que « l'intérêt de la République exige que l'instituteur ne soit pas détourné de sa mission ».

Cette pétition est rapportée par M. Charles Dumont, alors député du Jura (12 avril 1906), d'une façon habile, quelque peu ironique et assez dilatoire.

« L'article 25 de la loi du 30 octobre 1888 ne s'applique pas, écrit-il, car, faire connaître la loi de 1900, la commenter, comparer l'organisation, les charges, les bienfaits pour le cultivateur, du système des Compagnies à prime fixe, des Mutualités régies par les lois et décrets de 1867-1867 et des Mutuelles de la loi de 1900, ce n'est certainement pas exercer une profession commerciale et industrielle, mais répandre gratuitement une instruction que l'on croit profitable. Plusieurs circulaires ministérielles et en particulier celle du 15 avril 1898, signée du Président du Conseil, Ministre de l'Agriculture, ont conseillé aux fonctionnaires de tous ordres d'user au mieux de leur situation et de leur compétence pour engager les agriculteurs dans une voie où ils n'auront pas à craindre de mécompte. »

Après quoi, en guise de compensation lénitive, le rapporteur propose à la Chambre de transmettre la pétition des agents d'assurance au Ministère des Finances en lui demandant s'il ne serait pas possible de modifier, en l'adouçissant, le statut fiscal des agents d'assurance.

Et cependant, quelle apparence que la mutualité puisse jamais favoriser le monopole, alors que les principes dont elle se réclame vont directement à l'encontre d'un collectivisme plus ou moins avoué? La mutualité, qui est essentiellement et au sens large, la gestion par les intéressés d'affaires qui leur sont communes, s'affirme comme un système populaire, à base démocratique. Elle est, en conséquence, antinomique à toute dictature: dictature d'un homme, dictature d'une classe, dictature des institutions.

Encore si les compagnies formulaient leur réquisitoire avec une souplesse qui le rendit vraisemblable, si elles prétendaient par exemple que la mutualité agricole facilite la réalisation du monopole en cela qu'elle fait passer de la catégorie « assurance capitaliste avec rachat obligatoire en cas de monopole », à la catégorie « assurances sans capital pouvant être monopolisées sans débours » une partie de leur portefeuille, la thèse serait plausible.

Cependant, l'argument n'aurait guère encore qu'une valeur théorique, car dans la pratique, si la mutualité a soustrait aux compagnies un nombre tout de même appréciable de contrats, il s'agissait dans l'ensemble de contrats de peu d'importance et dont les primes ne pouvaient atteindre dès lors des totaux bien considérables. En outre, la courbe des affaires réalisées par les Compagnies a toujours continué d'être ascendante (bien que du fait de la crise la progression se soit quelque peu ralentie), ce qui amène à conclure que les pertes subies du côté de la mutualité 1900 ont été plus que compensées par les contrats nouveaux ou par les révisions d'anciennes polices.

*
* *

En réalité, si l'on veut pénétrer profondément et pleinement comprendre — par delà les griefs publiquement formulés — les causes de l'hostilité si violente que les compagnies ne cessent guère, malgré l'actuelle amnistie, de manifester à la mutualité, on doit s'en tenir aux quatre raisons que voici :

1° Il faut bien avouer que c'est la mutualité qui a commencé... Et sans prétendre que, d'un coup de fronde, ce David a pu abattre Goliath, convenons qu'il y avait de quoi chatouiller

l'épiderme des géantes compagnies que de s'entendre dire constamment qu'elles prennent trop cher, qu'elles règlent mal, qu'actionnaires et administrateurs sont des parasites onéreux pour la collectivité des assurés, etc... L'attitude méprisante qu'elles avaient cru devoir adopter au premier abord — alors qu'elles n'avaient pu encore bien réaliser le danger — devait céder le pas assez rapidement, sous le coup de la colère — et c'est en soi parfaitement naturel — à une série de répliques positives et de manœuvres dont quelques-unes sans doute ne furent pas très loyales. Mais serait-il possible de faire régner la loyauté et la bonne foi entre belligérants?

2° Les journaux qui mènent le plus habituellement l'offensive contre les Mutuelles agricoles (*Argus*, *Prime*, *Assurance moderne*, etc...) sont bien la propriété des Compagnies ou vivent bien (ce qui revient au même) de la publicité qu'elles leur accordent. Cependant ils s'adressent exclusivement aux agents d'assurance et doivent par conséquent s'efforcer de plaire à cette catégorie de lecteurs.

Or, il n'est pas niable que si le portefeuille des grandes compagnies n'a pas été très sensiblement touché par l'activité mutualiste, il n'en est pas de même du portefeuille de certains agents travaillant à la campagne et particulièrement dans les régions (Est, Sud-Est et Centre-Est par exemple) où la mutualité agricole a connu une destinée triomphale.

D'où la fureur de gens dépossédés et qui voient chaque année décliner davantage et le chiffre de leurs encaissements et la valeur de leur portefeuille.

Les Compagnies sont bien obligées de faire écho à leurs lamentations et de faire cause commune avec ces mêmes agents qu'en d'autres occasions elles traitent sans ménagement (statut professionnel des agents d'assurance par exemple). Si bien que même les sociétés qui, venues à résipiscence, font volontiers des opérations avec les Nationales ou les Centrales, s'associent à la guerre qui est menée sur un autre plan, quitte parfois à s'en excuser de quelque manière.

3° Et voici maintenant une cause d'ordre technique.

Nous avons dit qu'aux polices disparues du portefeuille des Compagnies avaient été substituées des polices acquises en

champ ouvert. Plus exactement, les primes déficientes ont été remplacées et au delà par de nouveaux encaissements. Cependant, les contrats ne sont pas interchangeables parce que les risques auxquels ils correspondent peuvent être fort différents.

La compensation s'opère pour la plupart des Compagnies non seulement entre des risques de même nature largement répartis dans le temps et dans l'espace, mais entre des risques dont la diversité est précisément à elle seule un élément de compensation. C'est à ce titre qu'on dit communément que les bons risques paient pour les mauvais.

Or, la valeur d'amortissement et de compensation du risque agricole, qui est dans l'ensemble un bon risque, est considérable et par conséquent constitue un élément précieux d'équilibre auquel ne peut équivaloir de façon parfaite l'élément apporté par une augmentation du portefeuille industriel.

Si les bilans des Compagnies d'assurance étaient plus faciles à lire, si surtout ces Compagnies établissaient, avec un soin comparable à celui qu'apportent à cette tâche fondamentale certaines sociétés étrangères, des statistiques compartimentées par catégories de risques, il est vraisemblable qu'on s'apercevrait qu'il y a eu balance des primes mais non pas des excédents.

En fait, même un examen superficiel des chiffres prouve à l'évidence qu'il y a presque régulièrement baisse du bénéfice industriel (qui est d'ailleurs lui-même balancé le plus souvent par une augmentation du profit spéculatif réalisé sur les placements).

Il serait évidemment présomptueux et imprudent d'attribuer cette baisse uniquement à la perte de bons risques compensatoires. Les causes en sont nombreuses et complexes. Mais nous ne mettons pas en doute, pour notre part, que la concurrence des mutuelles agricoles porte en cette affaire une responsabilité qui n'est pas, au reste, pour l'émouvoir.

Cela lui vaut toutefois un ressentiment des plus légitimes.

4° Enfin, les Compagnies, si elles ne sont et ne peuvent être absolument sincères lorsqu'elles accusent la mutualité 1900 d'avoir inoculé à l'assurance française le virus de l'étatisme, il semble bien que quelques-uns de leurs dirigeants aient pleine-

ment conscience du vrai danger; le succès incontestable de la mutualité agricole est en effet de nature à déborder sur tout le champ de l'assurance. Pour parler le langage d'aujourd'hui, il y a en cette mutualité spécifiquement professionnelle et proprement corporative, des possibilités d'universalisme.

Et si les sociétés d'assurance qui s'intéressent activement au Comité de Salut public ont adopté, à la remorque et sous l'impulsion de M. Nicolle, les principes d'une restauration corporative, il va de soi que leur dévouement à la chose publique ne supporterait que malaisément l'immolation sur l'autel du nouvel ordre économique et social.

Disparaître au profit d'institutions mutualistes et corporatives pourrait, à tout prendre, sembler préférable à une absorption par l'Etat.

Il n'en demeure pas moins que mieux vaut continuer à vivre que mourir — fût-ce d'une belle mort.

CHAPITRE XVII

L'AVENIR DE LA MUTUALITE AGRICOLE

Il est toujours délicat de faire des pronostics. Cependant, s'il est vrai que la vie des institutions — comme toute vie — ne souffre pas de discontinuité, il est loisible d'interroger le passé et de solliciter le présent : ils contiennent, en effet, pour une part, l'avenir.

Dans un précédent chapitre, nous avons commenté des courbes prestigieuses : celles qui dessinent, verticalement, la croissance de la mutualité agricole. Particulièrement à la fin de la guerre (le sens de l'association ayant été développé au plus haut point durant cette vie grégaire et communautaire qui s'empara de l'Europe pour quatre années), les petites locales se multiplient comme fleurs au printemps. Et si l'on constate en mortalité une fâcheuse régression, en grêle une stabilité inquiétante, l'Accident et l'Incendie connaissent un succès tel que les fastes de l'assurance n'en enregistrèrent jamais, sans doute.

Cependant, nous avons dû interrompre notre examen et l'abandonner en l'année 1928. C'est que le rapport, présenté en 1932 par le Ministre de l'Agriculture au Président de la République sur le fonctionnement des Sociétés d'assurances mutuelles agricoles, en 1928, n'a pas eu de successeur.

Il était nécessaire de compenser cette lacune grave par des recherches qui, à la vérité, s'annonçaient ingrates et semées d'embûches. Non seulement, en effet, il ne nous était pas possible de disposer des moyens de recensement et de centralisation de documents que possède un Ministère, mais il fallait, en outre, tenter d'éviter des causes d'erreur auxquelles l'Administration de l'Agriculture, elle-même, n'a pas su toujours échapper. Plus d'une fois, en effet, on constate, dans les divers rapports, des discordances dont le nombre ne peut manquer d'impressionner et d'inquiéter : discordance entre le total des sociétés recensées, et celui des caisses subven-

tionnées, — discordance surtout (et c'est autrement grave) entre les chiffres accusés par les déclarations préfectorales et ceux qui résultent des bordereaux des sociétés de réassurance.

Dans l'ensemble, les déclarations préfectorales doivent être préférées comme plus exactes. Cependant, nous ne pouvions utiliser que les chiffres qu'ont bien voulu nous donner les réassureurs de second degré.

Nous avons donc été amenés à faire œuvre de discrimination et à écarter soigneusement tout ce qui risque de faire double emploi. La plupart des Caisses régionales et départementales partagent entre le boulevard Saint-Germain et la rue de Douai, par fractions d'ailleurs inégales, leur réassurance. Il ne s'agit donc pas de multiplier un apport qui, en tout état de cause, ne peut que rester égal à lui-même. Besogne d'autant plus ardue que, parfois, la réassurance s'opère de façon différente selon les risques. La Régionale d'Angers, par exemple, passe intégralement au boulevard Saint-Germain sa réassurance Accident et divise par deux sa réassurance Incendie.

En usant d'infinies précautions, nous avons établi une situation de la Mutualité agricole au 31 décembre 1933 qui, sans être rigoureusement exacte, doit atteindre, nous semble-t-il, à l'exactitude approximative des statistiques ministérielles :

STATISTIQUE DES CAISSES NATIONALE ET CENTRALE D'ASSURANCE
MUTUELLES AGRICOLES
au 31 décembre 1933

1° *Risque « Accidents » :*

Nombre de Caisses régionales.....	53
Nombre de Caisses locales.....	14.000
Salaires assurés.....	Fr. 2.600.000.000
Cotisations encaissées ..	Fr. 45.000.000 pour le risque LOI
— — ..	Fr. 30.000.000 pour le risque
	DROIT COMMUN

2° *Risque « Incendie » :*

Nombre de Caisses régionales.....	64
Nombre de Caisses locales.....	17.757
Capitaux assurés	Fr. 40.695.229.379
Cotisations encaissées ..	Fr. 40.024.684

3° Risque « Grêle » :

Nombre de Caisses régionales.....	29
Nombre de Caisses locales.....	1.200
Capitaux assurés Fr.	250.000.000

4° Risque « Bétail » :

Nombre de Caisses régionales.....	58
Nombre de Caisses locales.....	2.884
Nombre d'animaux assurés.....	191.633
Capitaux assurés Fr.	473.195.026
Cotisations encaissées Fr.	2.551.658

Il va de soi que les chiffres qui composent ce tableau n'acquièrent toute leur valeur que si on les compare à ceux de 1928. En vérité, la croissance a continué de belle manière.

Cependant, si l'on pousse jusque dans le détail le souci d'analyse, on ne laisse pas d'avoir une certaine déception. Certes, le nombre des contrats augmente en même temps que celui des cotisations.

Mais y a-t-il grand mérite à cela et la constatation est-elle significative autant qu'il semble d'abord ?

Sans faire entrer en ligne de compte la dévaluation qui a grossi — en apparence seulement — les chapitres valeurs et salaires assurés, il reste que sociétaires effectifs et sociétaires expectants apportent aux mutuelles ceux de leurs contrats qui les liaient aux grandes compagnies. A mesure que surviennent les expirations de polices, le chiffre des affaires réalisées par les mutuelles agricoles s'accroît automatiquement.

D'autre part, s'il n'est pas niable que le nombre des assurés s'élève sans cesse, cela non plus ne permet pas d'affirmer avec une suffisante rigueur que la mutualité agricole est pleinement florissante et qu'elle n'est pas atteinte par la sclérose des institutions qui vieillissent. Il est évident, en effet, que là où la mutualité est déjà installée et comme instaurée, elle ne peut manquer de faire école et plus proprement « boule de neige », car elle contient un ferment actif de développement indéfini : moindres prix, formalités réduites, règlements plus prompts, etc.

Or, une force en action s'affirme plus sans doute par l'extension géographique que par une pénétration lente, pesante, qui

est gain en profondeur, mais qui est en même temps signe et rançon du « surplace ». D'autant qu'une idée ne reste pure et rayonnante que dans la mesure où elle se heurte à des difficultés sans cesse renaissantes.

Un examen, même superficiel, des chiffres, révèle que la mutualité agricole a abdiqué ce qui constituait l'une de ses raisons d'être : l'élan quasi mystique, le prosélytisme, l'ardeur et peut-être même la violence conquérantes.

La courbe des créations annuelles de caisses locales est régulièrement dégressive. Pour les régionales réassurées à la Centrale incendie, les chiffres sont les suivants : 1.069 en 1930, 701 en 1931, 492 en 1932, 472 en 1933, 399 en 1934.

La courbe des contrats nouveaux s'incline elle-même d'une façon qui ne peut manquer de surprendre — surtout si l'on tient compte des observations déjà formulées et d'après lesquelles l'accroissement du nombre des polices devrait suivre une progression géométrique et non seulement mathématique : 46.300 en 1930, 46.600 en 1931, 37.200 en 1932, 29.595 en 1933, 27.530 en 1934. Et l'augmentation des capitaux assurés subit le même glissement : 4 milliards en 1930, 2.642.198.082 frs en 1934.

Si l'on excepte le risque de grêle qui, du fait de la législation récente, a marqué de sérieux progrès, on est fondé à conclure, non pas certes que la mutualité 1900 est stationnaire, mais qu'elle tend à devenir stationnaire. Ce qui revient à dire que l'assurance agricole tourne déjà sur elle-même et qu'elle borne son ambition à peu près à maintenir les résultats obtenus.

Serait-ce qu'on touche à la saturation et que la mutualité ait épuisé ses possibilités ? Non, certes. L'immense majorité des locales sont à circonscription communale. Il y a 36.000 communes en France et seulement 14.000 caisses locales.

Au surplus, il n'est que de consulter une carte où s'inscrivent les conquêtes de la mutualité pour se convaincre que notamment dans le Centre, dans le Midi et dans certaines régions du Nord, il reste bon nombre de terrains vierges qui attendent le soc.

Ce même examen démontre péremptoirement que, sauf quelques exceptions (région de Toulouse par exemple), la vitalité des organisations mutualistes se manifeste surtout par des accroissements de densité plutôt que par des gains territoriaux.

C'est là où la mutualité est déjà forte qu'elle augmente ses forces.

Il faut bien convenir que de telles constatations risquent d'être assez attristantes. Aussi faut-il rechercher les causes des faits qu'elles dénoncent avec un soin particulièrement attentif.

Ces causes sont d'ordres très divers. Nous nous bornerons à indiquer les principales.

a) En premier lieu, l'activité des institutions syndicales et mutuelles a été, durant ces dernières années, canalisée vers les Assurances Sociales et l'application du Titre VI de la loi du 30 avril 1930.

La mutualité 1900 eût pu retirer de cet effort un profit indirect s'il est vrai que les difficultés rencontrées — d'ordre moral et psychologique aussi bien que technique — ont été innombrables. Mais il est des difficultés qui ne sont pas créatrices. Du moins la façon de les accueillir peut-elle être stérile.

Or, bien loin de la servir, la mutualité d'assurances sociales a failli tuer la mutualité 1900 parce que le nombre et la complication des textes étaient tels qu'ils devaient étouffer tout essor de mutualité véritable. Le système français des assurances sociales a été conçu de façon si maladroite, on a si soigneusement évité de prendre parti en faveur de l'étatisme ou de la mutualité, qu'on a abouti à constituer un ensemble de procédures administratives d'assistance d'où la bonne administration est absente aussi bien que le véritable esprit d'assistance. Même les organismes prévus au Titre VI ne peuvent disposer que d'une liberté partielle, mal délimitée d'ailleurs et toujours instable (1).

Ainsi, le résultat le plus net de cette adjonction des Assurances sociales aux Assurances mutuelles fut que d'un coup la

(1) Au moment où s'élaborait le titre VI de la loi du 30 avril 1930, la Fédération Nationale de la Mutualité et de la Coopération agricoles et l'Office Central de la Mutualité agricole furent consultés par les services du Ministère du Travail et par les Commissions parlementaires. La Fédération demanda que l'application agricole de la Législation nouvelle fut confiée aux Caisses 1900. L'O. C. M. A., au contraire, préféra avoir recours à la loi du 1^{er} avril 1898 qui devait lui procurer une liberté plus grande de gestion. C'est ce dernier point de vue qui triompha. On peut le déplorer. Greffée directement sur le tronc de la Mutualité 1900, la gestion nouvelle eût bénéficié de sa sève. Et l'on eût évité la duperie des libertés accordées par le législateur et reprises par l'administration. (Voir *Les Assurances Sociales en Agriculture*, par H. Martin.)

mutualité 1900 se trouva submergée par l'afflux d'un personnel considérable, et d'un amas prodigieux de paperasserie.

b) Aussi bien, rejoignons-nous par là la seconde cause du ralentissement des progrès mutualistes :

« De 1921 à 1927, écrit M. Pierre Verdreau (1), s'est étendue la période de création et d'expansion initiales de l'Union du Centre-Est. Elle a comporté trois phases : celle du travail familial de 1921 à 1923, celle du travail d'équipe de 1923 au milieu de 1926, enfin celle du travail administratif. »

Ce qui est vrai du Centre-Est l'est également de toutes les régionales. L'action, la propagande, se sont ankylosées, trop douillettement installées dans des techniques qui n'exigent plus d'être animées par l'Esprit. On s'est laissé glisser à des formules de conformisme, voire de parasitisme.

C'est là d'ailleurs une sorte de constante humaine : les profiteurs succèdent infailliblement aux apôtres. Quand l'ère de la pauvreté, sinon de la misère, est passée, apparaissent les faux-croyants. Il est indéniable, encore qu'on ne puisse généraliser, car il subsiste d'admirables et très désintéressés propagandistes, — que le conférencier dominical qui faisait ses tournées à bicyclette avait plus de foi que l'« inspecteur » fort élégant qui sillonne la campagne en voiture automobile.

En vérité, le « fonctionnarisme », au mauvais sens du mot, s'est installé au cœur même de la mutualité. On fait de l'assurance, mais non plus de l'assurance mutualiste, et trop souvent si l'on quémande encore exonérations et subsides, à cela s'arrête une différenciation qui devrait être tellement plus profonde !

Dès lors, de même que les dirigeants sont devenus parfois de vulgaires directeurs d'agence, les assurés ont l'impression d'avoir affaire à des sociétés comparables à toutes les autres. Nous avons signalé, chemin faisant, quelques-unes des conséquences pratiques que ne pourrait manquer d'avoir un tel sentiment s'il se généralisait. Il faut ajouter que directeurs de centrales, de régionales et secrétaires de locales n'ayant pas, comme les directeurs de Compagnies et les agents d'assurance, un stimulant de leur activité nettement défini, tel qu'un intérêt pécu-

(1) *Vers l'organisation agraire par le Syndicalisme*, 1929.

niaire, du moment où ils laissent s'éteindre en eux la flamme des dévouements idéologiques, ils sont voués à ramener leur fonction à n'être plus qu'une tâche très étroitement et banalement bureaucratique.

c) Une troisième cause a été plus efficiente.

La crise économique a atteint si cruellement les milieux agricoles en ces dernières années, que les préoccupations sociales ont passé au second plan. Or, c'est surtout dans l'ordre social que la mutualité agricole marque une éclatante supériorité par rapport à l'assurance commerciale.

Certes, des gains substantiels peuvent être réalisés grâce aux petites mutuelles sur le montant des primes d'assurances. Mais qu'est-ce que 50 francs ou même 100 francs économisés au regard d'un budget d'exploitation ?

Sans doute, en période de crise, ces sommes, si modiques qu'elles soient, acquièrent cependant de l'importance. Mais les problèmes généraux de l'économie agricole priment alors si totalement toutes autres considérations qu'on finit paradoxalement par méconnaître les menus profits.

En réalité, depuis 1930, les problèmes du blé, du lait, de la viande, du vin, des betteraves, ont pris un tel caractère d'urgence angoissante que toute l'attention des cultivateurs et tout l'effort des associations professionnelles ont été portés de ce côté.

D'où un certain délaissement, une sorte de désaffection dont a souffert la mutualité.

En définitive, si l'on néglige les influences subsidiaires, y compris celle que nous avons imputée aux Assurances sociales, deux causes ou deux catégories de causes ont plus profondément contribué à ralentir la progression des caisses mutuelles : causes morales, causes économiques.

A la situation économique, la réforme qui ne peut manquer de se produire en France puisqu'elle s'est déjà produite ou est en voie de se produire dans de nombreux pays étrangers : Etats-Unis, Grande-Bretagne, Tchéco-Slovaquie, Italie, Belgique, etc., devra apporter, dans un bref délai — si toutefois on veut éviter des bouleversements sociaux dont on ne peut mesurer l'ampleur

— des remèdes efficaces ou du moins de suffisantes améliorations.

Quant aux causes morales qui sembleraient être les plus alarmantes, on peut prévoir qu'avant longtemps le danger qu'elles présentent sera lui aussi écarté.

Si des équipes lasses et quelque peu « repues » détiennent en effet pour l'heure les leviers de commande, la relève ne peut tarder à s'effectuer. Les signes avant-coureurs apparaissent de toutes parts et annoncent un changement très large et quasi total des « chargés de pouvoir ».

Le paternalisme a fait son temps et joué son rôle — qui n'était pas, on l'a vu, dénué de grandeur. Un certain parasitisme lui a succédé. Son tour de « passer la main » est venu. Et voici qu'une nouvelle période va commencer, où s'opérera cette révolution : les intéressés eux-mêmes, prenant conscience de leur rôle et se montrant décidés à assumer leur part d'autorité comme de responsabilité.

Hobereaux, gros propriétaires, grands fonctionnaires, hommes politiques, tous ceux-là qu'on pourrait nommer en faisant usage du vocabulaire de Daniel Halévy : les « notables » ruraux, ont fini leur carrière qui, par instants, fut brillante, voire utile.

Dans l'ordre politique, on a gouverné pour le peuple jusqu'à ce que le peuple décide de gouverner pour son compte et sans autre intermédiaire que des mandataires dûment qualifiés. Dans l'ordre économique et social, il en va de même. Longtemps, syndicats, caisses de crédit, mutuelles, coopératives agricoles, ont été administrés et gérés pour les cultivateurs, mais non par eux. Certes, quelques-uns d'entre eux figuraient bien dans les conseils, mais ils y faisaient pâle figure, si même ils n'étaient les instruments dociles de puissances qui répugnent à avouer leur nom et à agir par elles-mêmes : instruments dociles parce qu'aveugles. La technique des associations agricoles est trop délicate pour être connue sans étude et pratiquée sans loisirs. Un vrai paysan n'a pour l'ordinaire pas étudié et il ne dispose pas de loisirs.

D'où la difficulté pour la classe paysanne d'atteindre à ce que nous avons appelé à la suite des socialistes : « la capacité de gestion ».

Mais ce que des années n'avaient pu réaliser, il a suffi d'un mouvement d'opinion pour l'amorcer d'une manière très heureuse et parfaitement décisive.

La crise et le « désarroi des hommes et des choses » qu'elle a entraîné ont du moins eu cet avantage de provoquer de sérieuses et profondes révisions de valeurs.

Une époque de prospérité se satisfait d'une activité d'ordre matériel. Les difficultés réveillent l'esprit. Elles rompent le cercle des confiances paresseuses et font naître l'inquiétude qui est le ferment de l'esprit critique.

Les ruraux ne se souciaient pas de considérer qui se trouvait à la tête des associations agricoles dès lors que celles-ci, gagnées par une contagion d'euphorie, fonctionnaient à la satisfaction de tous.

C'est seulement lorsque commença ce que M. Queuille a appelé le « Drame agricole », lorsque le blé, le vin, le bétail cessèrent de se vendre à des prix rémunérateurs, et lorsque les complexités d'une économie qui cherchait ses voies au travers de réglementations nouvelles, imposèrent de plus impérieux devoirs aux associations existantes et aux organismes qui allaient se créer sous leur patronage (coopératives de stockage, de vente, etc...) qu'ils s'aperçurent que dans leurs groupements corporatifs comme au reste, d'une façon générale, dans le pays, les équipes au pouvoir n'étaient pas toujours dignes de la confiance qui leur avait été accordée.

Le mécontentement paysan atteignit jusqu'au personnel gouvernemental, mais il ne fait pas de doute qu'il s'adressa en premier lieu à ceux qu'on pouvait considérer comme les chefs de file de la paysannerie et comme les leaders du syndicalisme agricole.

L'apparition du parti agraire sur la carte politique de la France est, à cet égard, extrêmement significative. Quiconque a assisté à la naissance de ce groupement d'un ton si neuf et original (1) ne peut avoir perdu le souvenir de ce qu'il contenait en sa source même, de profonde colère contre la trahison de ceux

(1) Toutefois, la « mystique agraire » avait déjà trouvé une formule de vie avec 1° « Entente paysanne » qui, hélas ! a déçu lamentablement les espoirs mis en elle....

qui avaient conduit la classe agricole à une tragique impasse. Il n'est pas interdit de penser que chez quelques-uns des dirigeants de l'agrarisme comme dans l'immense majorité des militants, ce sentiment a gardé toute sa force et constitue encore une « animation » susceptible de provoquer les plus larges rassemblements.

Pareillement, la croissance prodigieuse (25.000 adhérents en 6 mois) de la Confédération Nationale Paysanne, a la valeur d'une protestation dont la violence parfois a des accents authentiquement révolutionnaires. Au syndicalisme de paix et de paresse, ce groupement a substitué un syndicalisme de combat qui propose à ses adhérents cette formule d'action : « nous rendre dignes, dans le plus bref délai, d'être pleinement et définitivement les maîtres dans notre maison » (1).

De l'autre côté de la barre, du côté des possédants — en tous les sens de ce mot — quelle réaction ? quelle attitude ?

Un cas suffira à nous éclairer, celui des Agriculteurs de France. La Société de la rue d'Athènes a été en passe, aux lendemains de la guerre, de devenir le véritable Ministère de l'Agriculture. Aucune décision d'ordre agricole n'était prise sans qu'on l'eût consultée. C'est qu'elle représentait alors véritablement le plus puissant organisme agricole qui fût. Elle se vantait de grouper deux millions d'agriculteurs. Admettons qu'elle exagérât quelque peu : c'est de bonne guerre. Il reste néanmoins qu'incontestablement elle disposait d'une influence considérable sur les masses. Un mot d'ordre venu d'elle était entendu de la majorité des fermes françaises. La quasi totalité des associations régionales ou départementales entretenaient avec elle des relations d'affaires et lui rendaient l'hommage des vassaux au seigneur. Les quelques réfractaires se croyaient tenus à des devoirs de courtoisie. Elle détenait la souveraineté agricole.

Or, si nous considérons ce qu'elle est devenue en si peu d'années, nous constatons une déchéance profonde qui peut paraître même à certains égards imméritée. Certes, on peut

(1) Il convient d'ajouter que le secrétaire général de la C. N. P., M. Calvayrac, a porté une attention particulière sur les problèmes de l'assurance agricole. Il a notamment présenté au Congrès de ce groupement, qui s'est tenu à Toulouse, en 1934, un remarquable programme de réformes.

invoquer, à titre d'explication, de nombreuses fautes administratives, des erreurs de psychologie sociale et politique, des scissions diverses (Syndicat des Agriculteurs de France de la rue du Louvre), et, ce qui est beaucoup plus grave, l'autonomie prise par les services qui devaient devenir les puissantes « associations spécialisées » d'aujourd'hui (au premier rang l'A.G. P.B.); enfin la débâcle de la Caisse Centrale de Crédit et la déconfiture de la Coopérative d'achat. Un personnel dirigeant (et il faut entendre par là les administrateurs bien plutôt que les directeurs) est jugé lorsqu'en un si petit nombre d'années il accumule tant de preuves de son incapacité et de son incurie.

Pourtant, dans le passé, des faits de cette nature s'étaient produits et n'avaient pas entraîné des conséquences identiques.

C'est qu'alors les adhérents ne reconnaissaient pas le droit d'apprécier, quoi qu'il pût arriver, la gestion de leurs chefs.

Depuis, le droit d'appréciation — voire de condamnation — a été mis en pratique. Et le changement d'équipe presque total qui s'est opéré rue d'Athènes a été provoqué par le verdict non seulement des sociétaires demeurés fidèles (si l'on met à part, comme il se doit, les mutualistes rattachés à l'O.C.M.A., les effectifs sont désormais fantomatiques) mais des masses payannes dans leur ensemble.

Ainsi la paysannerie est en marche; elle entend ne pas se laisser arrêter en route par les « combinaisons » si habiles qu'elles soient, que dissimule par exemple la constitution du « Front paysan ».

Les paysans n'ont connu, durant des années, que des devoirs. Ils viennent de prendre conscience de leurs droits. Ce fait, à lui seul, est peut-être l'amorce d'une révolution.

Et ce n'est pas un vain orgueil pour la Mutualité agricole, que d'avoir contribué pour une bonne part à former les cadres d'une paysannerie pleinement consciente. Nous n'avons, avec tant d'insistance, souligné dans le cours de cet ouvrage les difficultés que rencontre une société locale pour trouver un secrétaire, un président, des administrateurs qui prennent au sérieux leur tâche et s'intéressent à leur besogne, que parce que nous aurions souhaité que la foi mutualiste fût toujours aussi pure et ardente que Proudhon l'avait imaginée et espérée.

Nombreux sont pourtant les chefs qui se sont formés à l'école — apparemment si modeste — de la caisse locale.

Et c'est par un juste retour et une équitable réciprocité, que nous comptons sur l'élite qu'ils constituent pour donner un regain de vigueur à la mutualité agricole. Certes, il ne s'agit pas d'écarter les techniciens des fonctions qu'ils occupent très légitimement, mais d'instituer un contrôle effectif des mandants sur les mandataires.

Nous ne mettons pas en doute que, lorsque cette conquête sera pleinement réalisée, certains comptes de frais généraux pourront être comprimés, qu'on s'attachera avec moins d'âpreté à des subventions qui, en définitive, se paient, et à des exonérations qui se révèlent, tout bien calculé, assez onéreuses. Le syndicalisme qui monte est trop féru d'indépendance pour ne pas vouloir acheter sa liberté, même au prix de certains sacrifices.

En outre — et nous atteignons ici le nœud du problème — une des caractéristiques du mouvement d'émancipation paysanne qui se manifeste actuellement, c'est une répugnance profonde à l'égard des classements politiques sordides et étriqués. Qu'il puisse y avoir des mutuelles de droite et des mutuelles de gauche, encore une fois voilà-t-il pas de quoi surprendre ? Que les paysans prennent les rênes et les divisions factices disparaîtront : l'unification de la réassurance nationale se fera spontanément.

*
* *

Cependant, nous devons à la vérité de reconnaître que parmi les artisans dévoués d'une mutualité qui ne représente pas toujours une profession lucrative, parmi ces mystiques qui ne désirent qu'accroître le rayonnement d'une idée en laquelle ils ont foi, il en est qui sont irréductiblement opposés à l'unification et même peut-être au rapprochement.

Un chef de service du plus important des Réassureurs nationaux nous confiait son inquiétude : « L'opposition des techniques et des hommes, pour si condamnable qu'elle soit en théorie pure, a du moins ce mérite de créer de la vie. Sans doute l'émulation qui en résulte est d'assez vile espèce. Elle demeure l'émulation.

« Je reviens d'un voyage dans le sud-est, ajoutait-il. Or, je puis vous assurer que l'activité de cette Régionale pour laquelle je partage votre admiration, n'est restée pure, c'est-à-dire authentiquement mutualiste, que dans la mesure où elle rencontre des résistances. Elle ne reste elle-même que dans ces régions frontières où elle se heurte à l'action conquérante de la Régionale de Bourges par exemple. C'est un phénomène universel d'ailleurs. Un Français de la frontière se sent Français plus profondément qu'un Breton ou un Languedocien.

« La concurrence est nécessaire même si elle est animée par d'autres mobiles que le profit. Et ce dont j'ai peur, c'est que le Réassureur national unique ramène par la force même des choses, toute la mutualité à un dénominateur commun. Toutes les différences et même les nuances disparaîtront. On en arrivera à faire de la mutualité comme on fait chez Citroën des voitures automobiles : en série. Ce qui équivaldra à signifier à la mutualité son arrêt de mort, ou du moins un impératif de transsubstantiation.

« Il y a un précédent. J'ai été de ceux qui saluèrent avec enthousiasme la fusion des différents mouvements coopératifs ouvriers (coopératives de consommation). Ce devait être un essor prodigieux... Or, bien que les destinées de l'union aient été confiées à des hommes dont l'intelligence, l'allant, la conviction sont également incontestables, la coopération ne resta pas fidèle à son esprit. L'union prospéra sans doute et les magasins coopératifs se multiplièrent. Cependant le nombre des coopérateurs, des vrais coopérateurs, baissait singulièrement. A telle enseigne que l'autorité cessa de venir d'en bas et que toute initiative descendit désormais du Central. On en vint à créer des magasins comme une société à succursales multiples ouvre une succursale...

« Voilà ce qui est à craindre, car le danger déjà s'avère sérieux. Déjà la mutualité est trop portée à adopter des méthodes commerciales et à se renier ainsi elle-même. Ce qui fit la grandeur du Sud-Est, c'est l'indépendance financière et j'ose dire spirituelle que la Régionale laissait aux locales. Or, je le répète, les principes n'ont gardé leur valeur qu'aux frontières des circonscriptions. Partout où le Sud-Est est maître sans contestation possible, il glisse insensiblement vers des formules con-

damnables : arriver dans une commune et créer une locale, comme un inspecteur de compagnie marque son passage par des créations d'agences. »

Cette argumentation, si sévère qu'elle apparaisse pour la mutualité, est incontestablement forte. Elle ne nous a pas cependant entièrement convaincus. Nous avons gardé un souvenir trop vif de ces « sprints » affolés qui devaient décider certain dimanche matin de l'antériorité des seigneurs du lieu ou du président du comité républicain.

Il ne s'agit pas de nier que la vie soit mouvement et que seule la différence, c'est-à-dire le dénivellement crée le mouvement. La question est de savoir si l'on ne peut concilier l'unité avec la vie, c'est-à-dire en définitive avec une large indépendance fonctionnelle.

Au reste, est-ce si sûr qu'il faille maintenir le dénivellement pour créer le mouvement ? N'y a-t-il pas d'autre moteur, un moteur qui ne soit pas seulement d'efficiencia physique, mais aussi morale ? Marx, qui est l'auteur du système d'explication du monde le plus matérialiste qui soit, reconnaissait volontiers que l'idée enrobée de sentiment peut inspirer et animer des actes économiques et sociaux d'une certaine ampleur. Proudhon qui se défend constamment d'être un idéaliste, fait la part belle, lui aussi, à l'Idée. A telle enseigne que son mutuellisme, il l'expose parfois avec des accents d'un lyrisme si fier qu'on a pu comparer la mystique proudhonnienne aux ardeurs religieuses d'Enfantin.

Au vrai, la mutualité serait bien petite chose, s'il fallait la réduire à n'être qu'un ersatz de l'entreprise capitaliste puisqu'aussi bien la concurrence la plus vile, la rivalité de personnes et de « boutiques » y viendrait tout bonnement se substituer à une concurrence qui a souvent de la grandeur : celle qui trouve sa source dans le profit.

Nous avouons qu'une mutualité si étriquée ne nous compterait pas parmi ses zélés, et que si nous devons nous laisser convaincre de la nécessité de maintenir et sans doute d'entretenir une diversité à base de querelles futiles et de menus désaccords, nous passerions de prime saut dans le camp de l'adversaire et unirions nos clameurs à celles de M. Devinck.

Mais pourquoi tant redouter le dénominateur commun ? Nous avons dit déjà qu'il était en train de s'établir par la force même des choses, et que les divergences techniques avaient dû céder à la pression de l'évolution naturelle des institutions. Le dénominateur commun apparaît en effet dans la conciliation qu'ont opérée, dans le juste milieu auquel ont atteint une grande majorité de caisses régionales et départementales.

A telle enseigne que les rivalités qui demeurent dans les limites d'interférence, n'ont plus de résonance profonde.

En réalité, il en va de même que dans ces communes rurales où une municipalité de gauche est, à la suite de violentes attaques, renversée et remplacée par une municipalité de droite. Va-t-on pour cela assister à un changement appréciable dans la gestion des services publics ? Assurément non, car la municipalité sortante transmet à la nouvelle équipe l'artisan communal irremplaçable — et qui est bien souvent, au mépris des lois mais par la force même des choses, à lui seul la municipalité — le secrétaire de mairie. Pareillement, il est loisible de constater que lorsqu'une caisse locale (cela se voit assez souvent, hélas !) change d'obédience, son économie générale reste identique, parce que toute la technique à l'échelon communal est une, et que dans le même temps, du reste, les techniques à l'échelon régional se rejoignent (1). Seules subsistent les divergences

(1) Plus qu'aucune autre peut-être, la Caisse Régionale du Centre-Est donne l'exemple des synthèses heureuses : synthèse entre l'assurance pure et la mutualité pure, synthèse entre la priorité de la locale et le primat de la régionale, — synthèse aussi entre le système du cadre départemental de réassurance et celui du cadre équivalent à la région. A cet égard, la combinaison adoptée est particulièrement habile : tous les avantages de la région (plus grande force et surface de répartition plus étendue) sont conciliés avec ceux de la circonscription départementale (les paysans ne connaissent bien que le chef-lieu) par le jeu des bureaux départementaux avec inspecteurs stables et permanents (alors que l'Union du Sud-Est entretient une équipe d'inspecteurs volants). Ainsi, Dijon n'est plus, au point de vue administratif, qu'un centre coordonnateur.

Mais l'exemple ne suffit pas. La Mutuelle du Centre-Est a trouvé son historiographe en la personne de M. Pierre Verdreau qui lui a consacré une remarquable monographie « Vers l'organisation agraire par le syndicalisme : l'Union du Centre-Est des Syndicats agricoles et viticoles ». Et l'on peut affirmer sans grande chance d'erreur que les pages 160 à 170 de son ouvrage, où se trouvent exposées avec un grand luxe de détail l'organisation technique et l'aménagement administratif ont plus fait pour réaliser le dénominateur commun que de savantes gloses. La rationalisation est contagieuse. La rationalisation mutualiste issue de Dijon ne pouvait manquer de conquérir l'ensemble du pays.

Il convient d'ajouter que si M. Verdreau ne semble pas soupçonner le problème de l'unité, du moins marque-t-il implicitement les avantages qu'une solution à ce problème comporterait. Il expose notamment que le cadre de chaque régionale devrait coïncider très exactement avec celui de la Région économique et naturelle correspondante. Or, de nombreuses entorses à ce principe ont été faites ; c'est ainsi que la mutualité de Saône-et-Loire est rattachée à l'Union du Sud-Est au lieu de l'être au Centre-Est. « Il y a là, écrit-il, une très regrettable erreur. Elle est due à la recherche d'intérêts immédiats et à une action antérieure de la grande Union du Sud-Est. Il fallait signaler cet état de fait pour montrer les innombrables difficultés auxquelles se heurte l'organisation agraire, difficultés suscitées quelquefois par ceux mêmes qui cherchent à la réaliser, mais dont l'esprit perd de vue une conception générale. »

d'ordre national. Comment admettre que la logique et les exigences de l'esprit mutualiste ne puissent finir par l'emporter ?

La famille, puis le clan, défendirent autrefois farouchement leur autonomie. Peu à peu, ils se laissèrent absorber par le corps de métier, puis par la commune. Les communes elles-mêmes se subordonnèrent aux régions puis celles-ci au pays, de telle sorte qu'un ordre national et qu'une harmonie économique furent créés par delà les diversités, mais aussi grâce à elles. Il n'est pas défendu d'imaginer qu'à leur tour les nations viendront s'incorporer à un groupe supérieur, seul détenteur de l'autorité souveraine.

La vie est diversité, mais elle est aussi unité. Et les biologistes sont d'accord sur ce point avec le philosophe Hegel : l'unité naît de la diversité elle-même ; elle s'affirme en se dépassant.

La mutualité, qui en est encore au stade d'une diversité nécessaire, trouvera bientôt, nous n'en doutons pas, sa voie et le salut dans l'unité victorieuse.

*
* *

Ce n'est pas tout. La fusion des réassureurs nationaux n'épuisera pas, semble-t-il, la réforme que seront amenées à faire très rapidement les nouvelles équipes.

Au juste, comment le problème se pose-t-il ? Il s'agit sans doute de soustraire la mutualité professionnelle aux préoccupations d'ordres politique, philosophique, religieux, ainsi qu'aux rivalités personnelles, de normaliser et rationaliser les circonscriptions des caisses de réassurance du premier degré, car il y a dans la distribution géographique des Régionales, plus d'une erreur et plus d'un contre-sens.

La mesure la plus urgente n'en demeure pas moins de libérer la mutualité de la tutelle financière et technique qui pèse sur elle du fait des réassurances externes (1). Tutelle technique qui

(1) Car il y a beau temps que la mise en quarantaine des Mutuelles a cessé. Les directeurs des grandes sociétés sont maintenant — lorsqu'ils se trouvent dans un cabinet bien clos — pleins de sollicitude et confits en sourires pour ces Mutuelles qu'en d'autres occasions ils accablent d'un mépris retentissant. Cela n'empêche pas que ces opérations ont pour résultat de faire passer une part de l'assurance mutualiste dans le portefeuille (au vrai sens du mot) des Compagnies, ce qui est assurément contraire aux intentions du législateur et à l'esprit de mutualité. En outre, les exonérations profitent, par contre-coup, à des assureurs commerciaux pour lesquels elles n'ont assurément pas été créées.

a beaucoup plus contribué qu'on ne serait tenté de le croire à faire glisser les caisses 1900 des procédures mutualistes aux procédés commerciaux. Tutelle financière qui se solde notamment par des millions d'excédents passés au compte des réassureurs (1).

La réforme d'ensemble devrait donc, pour être pleinement efficace, atteindre ce double but : opérer l'unification de la mutualité et rendre inutile la réassurance externe.

Il est d'ailleurs évident que l'unification suffirait à elle seule à atténuer très largement cette tare du régime actuel : la réassurance des portefeuilles mutualistes par les Compagnies commerciales. Que toutes les régionales et départementales en viennent à passer tout leur excédent à un réassureur national unique, le « plein » sur chaque contrat fera un bond énorme. Et comme les risques agricoles n'atteignent jamais des valeurs très élevées (à l'exception des silos et moulins coopératifs, magasins divers, etc., qui sont de véritables risques industriels et qu'on aura toujours intérêt à écarter) on peut affirmer que, *même en laissant subsister la réassurance de second degré, selon les modalités actuelles, la mutualité agricole unifiée se trouverait en mesure de se libérer pour une part appréciable.*

Mais il y a mieux. Un système a été préconisé il y a quelques années déjà, qui répond complètement au double objet de nos recherches : *la réassurance externe pourra être supprimée du jour où la réassurance mutualiste aura changé de nature et sera devenue co-assurance.* Et ce n'est certes pas une simple vue idéologique. Le projet porte la signature d'un homme qui a su prouver en maintes occasions qu'il est un réalisateur. Au surplus, l'aménagement envisagé a été appliqué sous le vocable de « compensation » par l'O.C.M.A., notamment pour le compartiment automobile, et s'il n'a pas donné les résultats escomptés, c'est que les bases techniques et proprement actuarielles en étaient défectueuses. Enfin, il ne s'agit là que de mettre en œuvre un procédé dont l'assurance anglo-saxonne fait depuis plusieurs siècles usage sur la plus vaste échelle (2).

(1) Un calcul partiel effectué par l'O. C. M. A., en 1926, donnait le chiffre d'un million pour ses propres opérations et pour les seules années 1923-1924-1925.

(2) Les Lloyd's ont suscité de très nombreuses études. Citons entre autres l'article paru dans la *Revue Politique et Parlementaire* du 10 juillet 1934, sous la signature de MM. James et John Govare.

Voici comment M. J. M. Gatheron, alors qu'il était Directeur de la Régionale du « Centre-Est », exposait, dans une note à ses collègues, son projet :

La répartition des risques se fera par millièmes entre les Caisses régionales adhérentes au prorata de leur plein de conservation particulier. Les pleins seront examinés par une *Commission de gestion de la co-assurance* et limités à un chiffre en rapport avec la situation de la Caisse, ceci pour éviter qu'une Caisse Régionale n'assume des charges qui ne soient pas en rapport avec ses capacités.

Supposons 10 Caisses Régionales ayant les pleins de conservation suivants : N° 1 : 5.000, N° 2 : 10.000, N° 3 : 15.000, N° 4 : 20.000, N° 5 : 25.000, N° 6 : 30.000, N° 7 : 40.000, N° 8 : 50.000, N° 9 : 60.000, N° 10 : 70.000, soit au total : 325.000 francs.

Le total des pleins serait, pour les risques cédés pour chaque Caisse Régionale, de 325.000 francs, moins le plein de la Régionale intéressée.

Pour les risques cédés par la Caisse Régionale N° 1, le plein de la co-assurance sera de $325.000 - 5.000 = 320.000$ francs.

Pour la Caisse Régionale N° 2 : $325.000 - 10.000 = 315.000$ francs.

Pour la Caisse Régionale N° 3 : $325.000 - 15.000 = 310.000$ francs.

Etc...

On dresserait 10 tableaux de répartition de risques, un pour les risques proposés par chaque Caisse Régionale, de manière à fixer la répartition en millièmes des risques pour chacune des autres.

Ainsi pour les risques proposés par la première Caisse Régionale, n'interviendraient que les 9 autres Caisses, de manière à ne pas doubler indirectement le plein de la cédante.

La répartition, en millièmes, se ferait en arrondissant les chiffres de la manière suivante :

$$\text{Caisse Régionale N° 2 : } \frac{10.000 \times 1.000}{320.000} = 31 \text{ 0/00.}$$

$$\text{Caisse Régionale N° 3 : } \frac{15.000 \times 1.000}{320.000} = 46 \text{ 0/00.}$$

Etc...

Le plein total de toute l'organisation mutualiste sur un seul risque sera ainsi établi :

Plein de la Locale plus plein de la Caisse Régionale, plus plein de la Caisse Centrale, plus la différence entre 325.000 et le plein de la Caisse Régionale cédante.

Et voici qui marque la supériorité du système préconisé sur le système actuel.

Par la co-assurance aussi bien que par la réassurance, on cherche à satisfaire à l'une des quatre lois de l'assurance : la division des risques. Ces quatre lois sont :

La sélection des risques : assurée par les Caisses Locales.

<i>La division des risques</i> :	{	assurée par ;
		1° L'étendue du rayon d'action des Caisses Régionales;
		2° Le fractionnement des risques dans un même village;
		3° La réassurance ou la co-assurance.

La loi des grands nombres : assurée par le grand nombre des risques.

Le calcul des probabilités : assurée par les tarifs bien calculés et par les réserves.

Pour un même risque important, la Caisse Centrale répond moins bien que la co-assurance mutuelle aux trois dernières lois.

1° La division des risques n'est pas aussi bien assurée lorsqu'un seul assureur (Caisse Centrale) intervient que lorsqu'il y en a 10 ou 15.

2° La loi des grands nombres n'est pas satisfaite au même degré, l'ensemble des Caisses Régionales réunies à la co-assurance mutuelle garantissant plus de polices que la Caisse Centrale (un certain nombre de polices n'étant pas réassurées, chez les Régionales, ayant un plein de conservation élevé).

3° Les écarts du calcul des probabilités sont moins bien couverts, l'ensemble des réserves des 10 ou 15 Caisses Régionales co-assureurs étant de beaucoup supérieur aux réserves nécessaires de la Caisse Centrale et le total des encaissements annuels de ces Caisses Régionales étant supérieur à celui de la Caisse Centrale.

Notre démonstration pourrait être poussée plus loin en faisant l'analyse de chacune des lois que nous rappelions plus haut. Mais nous rencontrerions, dans l'exposé, des principes élémentaires de l'assurance que nous supposons connus.

Il va de soi que pour chaque Caisse Régionale et pour les risques qu'elle garantira en rétrocession, la division des risques et la loi des grands nombres sont satisfaites dans une bien plus large mesure par l'intermédiaire de la co-assurance mutuelle. La Caisse Régionale garantira un plus grand nombre de risques très éloignés les uns des autres.

Les excédents sur les encaissements étant plus importants qu'avec la réassurance externe, permettant des réserves plus élevées, et assurant la soumission aux lois ci-dessus, le calcul des probabilités aura des écarts moins sensibles (écarts par rapport à la moyenne des risques).

De plus, les paiements à la co-assurance mutuelle n'auraient lieu qu'en fin d'année ou au fur et à mesure des sinistres importants. Les Caisses Régionales conserveraient donc l'intérêt des sommes qu'elles versent actuellement au réassureur externe. Ce bénéfice viendrait s'ajouter à l'excédent de recettes que leur procurerait la co-assurance.

Enfin, la co-assurance mutuelle n'est qu'un bureau. Elle n'a pas à constituer des réserves. Les excédents sont ristournés en totalité.

Certes, pour M. Gatheron, la question ne se posait pas de substituer purement et simplement la co-assurance à la réassurance de second degré. Il s'agissait de ménager les situations acquises. Mais qui ne voit qu'une logique impérieuse commande de pousser la réforme jusqu'à ses conséquences extrêmes ?

En vérité, la co-assurance contient de telles possibilités — en cela surtout qu'elle multiplie les sécurités — qu'on ne comprend pas bien l'utilité de maintenir une réassurance surrogatoire. Dès lors, la fusion s'opérerait comme d'elle-même au cours d'une totale transformation.

*
* *

Pourtant, il est une branche où la division du risque se fait si malaisément qu'il resterait indispensable de compléter la co-assurance par la réassurance. Est-ce à dire qu'il faudra toujours s'adresser en matière grêle aux compagnies commerciales ? Non, certes, car le temps est venu où se révèle possible la création d'un organisme international de réassurance mutuelle agricole.

L'agrarisme a spontanément porté son activité au delà des frontières. En marge des organismes officiels : (Académie internationale d'Agriculture, Institut international d'Agriculture), les contacts entre paysans et entre Associations agricoles de différents pays se multiplient (1).

Une réassurance internationale des diverses mutualités agricoles permettrait d'échapper au commun adversaire qu'est le réassureur commercial, outre qu'elle sanctionnerait la solidarité qui doit lier des institutions de cette nature.

Au cours de voyages que nous avons faits en Belgique (où le service d'assurance du Boërenbond belge est extrêmement puissant : rien qu'en Incendie il assure un capital qui atteint plus de la moitié du capital assuré par les mutuelles françaises), en Pologne, en Autriche, en Suisse, en Italie, nous avons acquis la certitude qu'une telle contexture de réassurance est non seulement réalisable, mais partout instamment souhaitée.

(1) M. Houllier vient de publier une très intéressante étude sur *L'Organisation Internationale de l'Agriculture*. Préface de M. Jules Gauthier.

Sans doute y a-t-il des différences de technique assez appréciables qui rendraient difficile l'établissement d'un dénominateur commun. Mais d'une façon générale, les réalisations françaises, dans l'ordre de la mutualité, ont suscité assez d'admiration pour qu'on accepte de subir sinon une tutelle, du moins la leçon d'un exemple et la mise à l'étude d'une réassurance collective.

On sait que les chefs des institutions nouvelles de l'Italie fasciste n'admettent pas volontiers de reconnaître une supériorité et de suivre un chef de file. C'est cependant le Président de l'Office national fasciste de la Mutualité et de la Coopération qui nous a tenu ce langage :

« Pourquoi n'établirions-nous pas un vaste courant d'échanges internationaux et d'amitié mutualiste ? La Mutualité agricole a pris une suffisante importance désormais dans les différents pays d'Europe pour que des conversations soient profitables.

« Vous qui êtes, en France, à l'avant-garde de la Mutualité professionnelle, vous devriez songer à organiser des rencontres mutualistes internationales. Les Compagnies d'assurance ont bien su créer un bureau centralisateur d'études et de recherches... »

Il est incontestable, en effet, que la France est mieux qualifiée qu'aucun autre pays pour réaliser une union de cette nature qui s'étendrait notamment aux régions de l'Europe centrale et de l'Europe orientale, — où la mutualité connaît de brillantes destinées, — ainsi qu'à la Tunisie et au Canada, où l'assurance mutualiste constitue, si l'on peut dire, le « droit commun » de l'assurance grêle (1).

*
**

Nous faisons confiance au renouveau paysan pour rendre à la mutualité agricole française toute sa vitalité, pour l'affranchir de toutes les tutelles qui l'oppriment et pour apporter aux différentes mutualités nationales les bases d'une collaboration étroite et féconde.

(1) Il aurait été évidemment intéressant de procéder à une étude comparée des divers systèmes d'assurance mutuelle agricole. La difficulté n'est pas d'obtenir des renseignements précis sur les législations en vigueur, mais d'apprécier l'importance des réalisations d'après des chiffres exacts. Même dans des pays où la statistique est en honneur, comme l'Italie et la Pologne, il est à peu près impossible de faire le départ des mutualités véritables, des assurances d'Etat, et de certaines sociétés privées semi-commerciales, assez analogues à nos anciennes mutuelles 1867 dont l'action était étroitement localisée.

VU : *Le Doyen,*

ALLIX.

VU : *Le Président,*

William OUALID.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES

- ALIBERT (Raphaël). — *Rapport d'ensemble sur l'application de la loi du 15 décembre 1922.* — Paris. 1923.
- ANCEY (J.). — *Théorie et pratique des opérations d'assurance.* — Paris. 1906.
- ANCEY (César) et SICOT. — *La loi sur le contrat d'assurance.* — Paris. 1930.
- ASTRESSE. — *Traité général des assurances mutuelles.* — 2 vol. Paris. 1901-1908.
- AUGÉ-LARIBÉ. — *Syndicats et Coopératives agricoles.* — Colin. 1926.
- BILLIET (E.). — *Les Caisses d'assurances mutuelles agricoles contre l'incendie.* — Paris. 1908.
- BOIRET. — *L'assurance contre la mortalité du bétail.* — Annecy. 1898.
- BONNAY (H.). — *Les Caisses mutuelles agricoles contre l'incendie.*
- BOUCHET (J.). — *Manuel de législation sur les accidents agricoles et les sociétés d'assurances agricoles.* — Rivière, Paris.
- BRISSAUD (Jean). — *La nationalisation des assurances.* — Paris. 1933.
- BRUN (Maurice). — *L'assurance agricole contre l'incendie.* — Cahors. 1911.
- BUISSON (Etienne). — *La nationalisation des assurances.* — Paris. 1911.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL. — *Les problèmes généraux de l'assurance sociale.* — Genève. 1925.
- CAPITANT (H.). — *La loi du 13 juillet relative au Contrat d'assurance.* — Paris. 1930.
- CASSEZ. — *L'organisation de l'assurance mutuelle agricole contre l'incendie en Haute-Marne.* — Chaumont. 1905.
- CHAUFTON. — *Les assurances, leur passé, leur présent, leur avenir.* — 2 vol. 1884-1886.
- CHESNELONG (Charles). — *L'assurance incendie et les mutuelles agricoles en France (Thèse).* — Paris. 1905.
- COLIN et CAPITANT. — *Cours élémentaire de Droit civil français.* — (2^e vol.).

- COQ (Arthur). — *Exposé critique de l'assurance mutuelle agricole en France*. Calais. 1920.
- COURCY (Alfred de). — *Des assurances agricoles*. — 1857.
Essai sur les lois du hasard suivi d'études sur les assurances. — Paris. 1862.
- COURTIN (André). — *Les étapes d'une organisation professionnelle : les Congrès nationaux des Syndicats agricoles*. — Paris. 1920.
- COUTEAUX (Jean). — *Le monopole des assurances*. — Giard. 1911.
- CREMIEU (Louis). — *De la réassurance. Essai d'une théorie générale*. — Sirey. 1909.
- DECHARME (Pierre). — *La Commune et l'Agriculture*. — Paris. 1908.
- DEDÉ (E.). — *Les sociétés de secours mutuels*. — Paris. 1902.
- DELAVALLE. — *Les assurances agricoles. (Thèse)*. — Poitiers. 1906.
- DELIEGE. — *La mutualité agricole*.
- DEROULEDE. — *Assurances contre l'incendie. Les mutuelles agricoles et l'application de la loi du 4 juillet 1900*. — Paris. 1904.
- DESPLANQUES (Ch.). — *La mutualité dans l'assurance agricole*. — Paris. 1902.
- DEVINCK (René). — *L'abrogation des privilèges conférés aux caisses mutuelles d'assurances agricoles par la loi du 4 juillet 1900. (Thèse)*. — Jouve. 1926.
- DUGAY. — *La question des assurances agricoles au point de vue économique, technique, pratique*. — Paris. 1895.
- EECKOUT (Chanoine A.). — *La Mutualité*. — Gand. 1909.
Le problème des assurances sociales en Belgique. — 1931.
- FASQUELLE (G.). — *L'assurance mutuelle contre la mortalité du bétail*. — Paris. 1898.
- FRANÇOIS (J.). — *L'assurance du bétail par la mutualité*. — Paris. 1903.
- GIDE (Charles). — *Les associations coopératives agricoles*. — Cours professé au Collège de France : 1924-25.
- GIRARD (J.). — *Eléments d'assurance*. — 1921.
- GODARD (J.) et PERRAUD-CHARMANTIER (A.). — *Code des assurances*. — Paris. 1930.
- GOUJARD (Emile). — *Les assurances mutuelles agricoles en France*. — Rouen. 1904.
- HAMON (Georges). — *Histoire générale de l'assurance*. — Paris. 1896.
- HEMARD (Joseph). — *Théorie et pratique des assurances terrestres*. — 2 vol. 1924-1925.
- HOULLIER (F.). — *L'organisation internationale de l'agriculture. (Thèse)*. Paris. 1935.
- LAMBERT (W.). — *Le monopole des assurances*. — Berger-Levrault. 1906.

- LECHARTIER. — *Dictionnaire pratique des assurances terrestres.* — Paris. 1884.
- LEFEBVRE (Roger et Jacques). — *Traité fiscal des assurances.* — 2 vol. 1929.
- LEVASSORT (Docteur Ch.). — *Le monopole des assurances.* — Marchal et Godde. 1910.
- LYON-CAEN. — *Revue critique de législation et de jurisprudence.* — 1897.
- MABILLEAU (Léopold). — *La commune et la mutualité.*
- MALHERBE et SCHREIBER. — *L'assurance et la réassurance du bétail. Etudes théoriques et pratiques.* — Bruxelles. 1899.
L'assurance grêle, monographie de la caisse du nord de l'Allemagne. — Bruxelles. 1900.
Les caisses d'assurance mutuelle contre la grêle. Etude théorique et monographique. — Bruxelles. 1900.
- MALNOURY (Louis). — *La mutualité agricole et l'assurance contre l'incendie.* Chaumont. 1910.
- MARCILLY (marquis de). — *L'assurance du bétail.*
L'assurance incendie.
Les syndicats agricoles.
- MARTIN (Henriette). — *Les assurances sociales et l'agriculture. (Thèse).* — 1931.
- MARTIN-SAINT-LÉON. — *Syndicalisme ouvrier et syndicalisme agricole.* — Payot. 1920.
- METTON (Claudius). — *Un village syndical.*
- MIRIMONDE (de). — *Manuel pratique des assurances.* — 1928.
- NOUVION (de). — *Les sociétés agricoles contre l'incendie.* — 1911.
- PASQUIER-BRONDE (L.). — *La Maison de l'Agriculture algérienne au service du pays.* — Alger. 1935.
- PELUD et des ESSARTS. — *L'assurance mutuelle agricole contre l'incendie.* Lyon. 1910.
- PICARD (Edmond). — *Le droit pur.* — Flammarion. 1930.
- PLANIOL. — *Traité élémentaire de Droit civil.* — (2° vol.)
- PRUGUE. — *Traité théorique et pratique de l'assurance en général.* — 1895.
- QUEUILLE (Henri). — *Le drame agricole.* — Hachette. 1932.
- RICARD (J.-H.). — *La réassurance des mutuelles agricoles.* — Paris. 1911.
- RIEU (Alfred). — *Etude sur les assurances agricoles contre l'incendie, les accidents, la grêle.* — Avignon. 1898.
- ROCQUIGNY (comte de). — *L'assurance mutuelle du bétail.* — Rousseau. 1898.
L'avenir des assurances mutuelles agricoles. — Mame à Tours. 1906.
Guide pour l'organisation des assurances mutuelles agricoles. — Paris. 1903.
Les syndicats agricoles et leurs œuvre. — Paris. 1900.

- SACHET. — *Traité de la législation des accidents du travail.*
- SAINCTELETTE (Ch.). — *Responsabilité et garantie.* — 1884.
- SAVARY. — *Les assurances mutuelles.*
- SAVOY (Emile). — *L'agriculture à travers les âges.* — (Tome I^{er}). Paris. 1935.
- SÈNÈS (V.). — *Les origines des Compagnies d'assurances.* — 1900.
- SIMON (Roger) et BRISSAUD (Jacques). — *Les accidents du travail et les assurances agricoles.* — Paris. 1925.
- SIMONIN (Armand). — *Répertoire de jurisprudence en matière d'assurances terrestres.*
- STEIN. — *Le droit international des assurances.* — Hachette. Paris. 1929.
- SUMIEN (P.). — *Traité théorique et pratique des assurances terrestres et de la réassurance.* — Paris. 1930.
- Manuel de l'assuré et de l'assureur. — Paris. 1935.
- TAILLANDIER. — *Les assurances agricoles en France.* — Paris. 1899.
- TURMANN. — *Les associations agricoles en Belgique.*
- VERDREAU (Pierre). — *Vers l'organisation agraire par le syndicalisme.* (Thèse). — Paris. 1929.
- VILLET (Félix). — *L'assurance mutuelle agricole contre l'incendie.* — Berger-Levrault. 1906.
- VOGUÉ (de) et M. PELUD. — *Emile Duport : La leçon de ses œuvres.*
- Annuaire des Associations agricoles* (Silvestre).
- Annuaire des Sociétés d'Assurances.*
- Dictionnaire des Droits d'Enregistrement* (3^e édition).
- Répertoire de l'Enregistrement.*
-

II. — DOCUMENTS OFFICIELS

RAPPORT sur le budget de l'agriculture en 1911. M. Fernand David, député, rapporteur.

RAPPORTS au Président de la République présentés par le Ministre de l'Agriculture sur le fonctionnement des Mutuelles agricoles (de 1914 à 1928).

PROJET DE LOI (présenté à la Chambre le 24 avril 1894) ayant pour but d'instituer, avec le concours de l'Etat, des Caisses d'assurances mutuelles en vue de venir en aide aux cultivateurs ayant éprouvé des pertes résultant de la grêle, de la gelée et de la mortalité des animaux de ferme.

RAPPORT présenté sur le projet de loi ci-dessus le 17 août 1895.

PROPOSITION DE LOI présentée par M. Viger, député, le 27 juin 1899.

RAPPORT sur la proposition Viger, déposé le 2 mars 1900 par M. Forni, au nom de la Commission de l'Agriculture de la Chambre des Députés.

RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE déposé le 15 mars 1900, par M. Émile Chevallier, au nom de la même Commission.

III. — REVUES D'ASSURANCES

L'Argus,

L'Assurance Moderne,

L'Assurance Mutuelle,

L'Assurance Pratique,

L'Assureur-Conseil,

L'Assureur et l'Assuré,

Le Journal des Assurances,

Le Journal des Assurés,

Le Journal des Economistes,

Le Journal de la Société de Statistique de Paris (particulièrement le n° 12 de décembre 1930),

Le Moniteur des Assurances,

Le Moniteur du Commerce et de l'Industrie,

L'Observateur,

La Prime,

Recueil Périodique des Assurances,

Recueil Spécial des Accidents du Travail,

Le Réveil Economique,

Revue Générale des Assurances et des Responsabilités,

Revue Générale des Assurances Terrestres,

La Semaine. — Numéros spéciaux { La marche de l'assurance en 1932.
La marche de l'assurance en 1933.

VI. — PÉRIODIQUES MUTUALISTES

Annales de la Mutualité et de la Coopération Agricoles (1911 à 1935),
Les Dossiers du Mutualiste Agricole,
L'Action Rurale (Dijon),
Agriculture et Mutualité (Chaumont),
Bulletin de l'Union du Sud-Est (Lyon),
etc...

V. — DIVERS

Brochure éditée à l'occasion du 25^e Anniversaire des Mutuelles agricoles de l'Est,
Compte-rendus des Assemblées générales des Caisses nationales d'Assurance Mutuelle agricole,
« L'Activité Mutualiste », compte-rendus des Assemblées générales des Caisses centrales d'Assurance Mutuelle agricole,
Compte-rendus des Assemblées générales des Caisses régionales de l'Est,
— — — — — du Sud-Est,
— — — — — du Centre-Est,
etc...
Compte-rendus des Congrès de la Fédération Nationale de la Mutualité et de la Coopération agricoles,
Compte-rendus des Congrès nationaux de l'Agriculture Française,
Compte-rendus des Congrès nationaux des Syndicats agricoles,
Rapports annuels sur l'activité du Boërenbond belge (Louvain),
Revue de l'Enregistrement, des Hypothèques, du Timbre et du Domaine,
La Voix de la Terre,
La Volonté Paysanne (Limoges).

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER. — L'Assurance définie par son élément essentiel : La Mutualité	3
CHAPITRE II. — La Mutualité dans les Compagnies à primes fixes et dans les grandes Sociétés Mutuelles	9
CHAPITRE III. — La Mutualité dans l'Assurance Mutuelle Agricole	16
CHAPITRE IV. — Les origines de la loi du 4 juillet 1900	22
CHAPITRE V. — Grandes Compagnies et petites Mutuelles (Les thèmes de propagande)	40
CHAPITRE VI. — Progression de la Mutualité Agricole	47
CHAPITRE VII. — Les deux principes fondamentaux : Absence de bénéfices et gratuité de la gestion	62
CHAPITRE VIII. — Le cadre général constitutif	78
CHAPITRE IX. — Le décret du 2 août 1923. Les dispositions com- munes	94
CHAPITRE X. — Le décret du 2 août 1923 (<i>suite</i>). Les dispositions spéciales à l'Assurance des risques de mortalité du bétail et d'in- cendie	113
CHAPITRE XI. — Les Caisses d'Assurances Mutuelles Agricoles contre les accidents du travail. La loi du 15 décembre 1922 (article 11) .	126
CHAPITRE XII. — Le décret du 22 août 1923	138
CHAPITRE XIII. — L'Assurance du risque de grêle	164
CHAPITRE XIV. — Le statut fiscal de la Mutualité Agricole	177
CHAPITRE XV. — Structure et activité fonctionnelle	223
CHAPITRE XVI. — Réponse aux griefs	246
CHAPITRE XVII. — L'avenir de la Mutualité Agricole	273

Imprimerie
Graphique Saint-Gilles
9, Rue Saint-Gilles — Paris
1935
